

Peter Bußjäger, Mathias Eller (Hg.)



new academic press

Compliance und Transparenz – Korruptionsprävention als Mehr-Ebenen-Aufgabe

140. Schriftenreihe

Institut für Föderalismus



Peter Bußjäger / Mathias Eller (Hg.)

Compliance und Transparenz –
Korruptionsprävention
als Mehr-Ebenen-Aufgabe

Institut für Föderalismus – Schriftenreihe
Band 140

herausgegeben vom
Institut für Föderalismus, Innsbruck

Wissenschaftliche Leitung:
Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger,
Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre,
Universität Innsbruck

Compliance und Transparenz – Korruptionsprävention als Mehr-Ebenen-Aufgabe

herausgegeben von

Peter Bußjäger / Mathias Eller



new academic press

Zitiervorschlag: Autor, [Titel], in: Bußjäger/Eller (Hg), Compliance und Transparenz – Korruptionsprävention als Mehr-Ebenen-Aufgabe (2024) [Seite]

Bibliographische Information der deutschen Bibliothek

Die deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Printed in Austria

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Photokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

© 2024 by new academic press, Wien
www.newacademicpress.at

ISBN: 978-3-7003-2316-7

Satz: Dipl.-HTL-Ing. Franz König, BEd, Wien
Druck: Donau Forum Druck GesmbH, Wien

Vorwort

„Compliance und Transparenz“ bilden Megatrends der modernen Verwaltung. Dieser Befund wurde durch die kürzlich erfolgte Erlassung eines Informationsfreiheitsgesetzes (BGBl I 5/2024) ein weiteres Mal untermauert. Das Begriffspaar steht insgesamt auch für Korruptionsprävention, welcher durch Verhaltensregeln und durch Transparenz begegnet werden soll.

Im Föderalismus ist es wichtig, dass sich auch die Länder ihrer großen Verantwortung bewusst sind. Objektives, unabhängiges und unparteiliches Handeln im Rahmen ihrer Tätigkeiten wird von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der öffentlichen Verwaltung vorausgesetzt, nicht zuletzt auch deshalb, weil damit das Vertrauen in staatliche Institutionen gewährleistet bleibt.

Vor diesem Hintergrund hat sich das Institut für Föderalismus zum Ziel gesetzt, sich mit dem Phänomen Compliance und Korruption aus verschiedensten Blickwinkeln auseinanderzusetzen. Neben grundsätzlichen Beiträgen, beispielsweise zur Entwicklung des Korruptionsstrafrechtes, kompetenzrechtlichen Fragestellungen sowie Besonderheiten von Verhaltensregeln und Korruptionsprävention im öffentlichen Sektor soll veranschaulicht werden, wie in den Ländern und Gemeinden Korruptionsprävention geschult, vermittelt und gelebt wird. Sodann soll auch die Zusammenarbeit auf nationaler und internationaler Ebene näher beleuchtet werden, zumal mit Transparency International, einer gemeinnützigen und parteipolitisch unabhängigen Bewegung, die weltweit gegen Korruption Stellung bezieht, ein wesentlicher Treiber für mehr Transparenz, Verantwortung und Integrität in der öffentlichen Verwaltung seinen Ursprung eben nicht im nationalen Recht hat. Der *Corruption Perceptions Index* (CPI), das wohl bekannteste Instrument dieser internationalen Organisation, hat beispielsweise stark dazu beigetragen, das öffentliche Bewusstsein bezüglich der Korruption auf nationaler und internationaler Ebene zu steigern.

Die Herausgeber danken allen Autorinnen und Autoren, die ihre Beiträge für diesen Sammelband zur Verfügung gestellt haben. Ein besonderer Dank gilt Frau *Andrea Schafferer* vom Institut für Föderalismus für die technische Betreuung und Mithilfe in der redaktionellen

Phase sowie Herrn *Felix Nowack* und Herrn *Franz König* von der Donau Forum Druck GmbH für den Satz und die Drucklegung des vorliegenden Bandes.

Innsbruck, im April 2024

Peter Bußjäger
Mathias Eller

Inhalt

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	VII
Grundsätzliches zu Compliance und Korruptionsprävention	1
<i>Sebastian Wolf</i>	
Besonderheiten von Compliance und Korruptionsprävention im öffentlichen Sektor	3
<i>Peter Bußjäger</i>	
Kompetenzrechtliche Aspekte der Sauberkeit der öffentlichen Verwaltung in Österreich	13
<i>Ana Tereza Fernandes/Marcelo Jenny</i>	
Dezentralisierung und Korruption: eine komplexe Beziehung	23
<i>Andreas Scheil</i>	
Die historische Entwicklung des Korruptionsstrafrechts	37
Verhaltensregeln und Maßnahmen auf Landes- und Gemeindeebene	65
<i>Isabella Spazierner-Vlaschitz</i>	
Umsetzung eines Compliance Management Systems am Beispiel der Burgenländischen Landesverwaltung	67
<i>Bettina Gollner/Patricia Kandler/Irina Kapavik</i>	
Der Weg zur unbestechlichen Verwaltung – Maßnahmen zur Korruptionsprävention in Tirol	83
<i>Claudia Reith/Martina Gruber</i>	
Mehr als ein Regelwerk – Compliance in der Salzburger Landesverwaltung	103
<i>Susanne Frei</i>	
Das Antikorruptionsprogramm der Vorarlberger Landesverwaltung	119

<i>Klemens Gundacker/Julia Gundacker/Viktor Falschlehner</i> Compliance Management in der niederösterreichischen Landesverwaltung	141
<i>Wolfgang Steiner/Sonja Tiefenthaller</i> Compliance-Regeln und deren Handhabung im oberösterreichischen Landtag	155
<i>Robert Tschuschnig</i> Korruptionsprävention in der steirischen Landesverwaltung	183
<i>Ulrike Huemer</i> Compliance im Team Magistrat Linz	199
Zusammenarbeit auf Bundes- und internationaler Ebene	213
<i>Johannes Gsellmann</i> Die Nationale Anti-Korruptionsstrategie als Bekenntnis und Richtschnur	215
<i>Christian Manquet</i> Korruptionsbekämpfung aus Sicht der Strafverfolgung	229
<i>Thomas Prorok</i> Antikorruption und Verhaltenskodizes im öffentlichen Sektor – ein internationaler Vergleich	247
Verzeichnis der Autorinnen, Autoren sowie der Herausgeber	265

**Grundsätzliches zu
Compliance und Korruptionsprävention**

Besonderheiten von Compliance und Korruptionsprävention im öffentlichen Sektor

I. Einleitung

Nach dem Historiker *Ivo Engels* ist das, was man heutzutage überwiegend unter Korruption in Politik und öffentlicher Verwaltung versteht, erst gut 200 Jahre alt. Um 1800 sei insbesondere die Normenkonkurrenz verschiedener vormoderner Gemeinwohlbegriffe verschwunden: „*Erst das moderne politische Denken schuf eine harte und eindeutige Grenze zwischen dem Gemeinwohl und dem Privatinteresse*“.¹ Man muss die Auffassung, Korruption oder zumindest unser Verständnis von Korruption sei relativ neu, nicht unbedingt teilen.² Aber sicherlich kann man nur dort sinnvoll über Korruptionsprävention im öffentlichen Sektor sprechen, wo es einen einigermaßen abgrenzbaren öffentlichen Sektor oder Staatssektor nach heutigem Verständnis überhaupt gibt.³ Das dürfte in den derzeitigen Nationalstaaten trotz ihrer beträchtlichen politisch-administrativen und sozio-ökonomischen Unterschiede wohl fast durchgehend der Fall sein.⁴

Eine vielleicht etwas merkwürdig anmutende Frage vorneweg: Besteht notwendigerweise und immer ein Interesse an Compliance und Korruptionsprävention im öffentlichen Sektor? Gegen ein allzu vorschnelles „Ja, natürlich!“ können immerhin ein paar Aspekte vorgebracht und diskutiert werden. So hat beispielsweise vor ein paar Jahrzehnten die sogenannte funktionalistische Schule argumentiert, unter bestimmten Kontextbedingungen – etwa extrem ineffizienten und rigi-

1 *Engels*, Kleine Geschichte der Korruption, APuZ 19–20 (2021), 4 (6).

2 Für die gegenteilige Auffassung, Korruption sei grundsätzlich ein sehr altes Phänomen, siehe etwa *Wolf*, Zum Verhältnis von Lobbyismus und Korruption, in: *Polk/Mause* (Hg), Handbuch Lobbyismus (2023) 205 (208), mit weiteren Verweisen.

3 Der öffentliche Sektor wird in diesem Beitrag in einem weiten sozialwissenschaftlichen Sinne wie der Staatssektor verstanden, das heißt er umfasst „neben Bundes- und Landesverwaltung noch andere öffentlich-rechtliche Einrichtungen“ (*Holtmann*, Politik-Lexikon² [1994] 626).

4 Eine Ausnahme bilden möglicherweise sogenannte „failed states“ mit fragilen, intransparenten, dysfunktionalen und teilweise inexistenten öffentlichen Institutionen etwa aufgrund jahrelanger Bürgerkriege.

den Verwaltungsinstitutionen – könnten spezifische Formen von Korruption begrenzt positive Effekte für das Gemeinwesen zur Folge haben.⁵ Empirische Daten sprechen allerdings eindrucksvoll gegen diese These; sie wird daher „heute kaum noch vertreten“.⁶ Mehr Substanz hat wohl der Kosten-Nutzen-Einwand, dass die im Prinzip stets steigerungsfähigen Kosten von Antikorruptionsmaßnahmen den – schwer zu ermittelnden und quantifizierbaren – Nutzen eines dadurch verringerten Korruptionsniveaus nicht überschreiten sollten.⁷ Schließlich gilt es zu bedenken, dass Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in Politik und öffentlicher Verwaltung nicht unbedingt immer (vorrangig) auf Korruptionsbekämpfung aus sind, auch wenn sie das in bestimmten Situationen behaupten. Mitunter wird Antikorruption lediglich symbolisch oder sogar instrumentell im Eigeninteresse eingesetzt.⁸

Dennoch gilt: Korruption ist nach der weitverbreiteten Definition von Transparency International „der Missbrauch anvertrauter Macht zum privaten Nutzen oder Vorteil“.⁹ Im öffentlichen Sektor kann ein solcher Missbrauch anvertrauter Macht gegebenenfalls erhebliche negative Auswirkungen haben, etwa eine Fehlallokation öffentlicher Ressourcen, eine Verzerrung des politischen Wettbewerbs, eine Schädigung von Demokratie und Rechtsstaat sowie politisch-administrative Steuerungseinbußen.¹⁰ Für rechtsstaatliche Demokratien führt deshalb grundsätzlich kein Weg an spezifischen Antikorruptionsmaßnahmen vorbei; sie können und sollten sich nicht darauf verlassen, dass ihre allgemeine Institutionenordnung bereits ausreichend korruptionseindämmend wirkt. Das öffentliche Bewusstsein hierfür ist seit etwa Mitte der 1990er-Jahre spürbar gewachsen und wird immer wieder durch vermeintliche oder tatsächliche Korruptionsskandale sensibilisiert.¹¹

5 Etwa Huntington, Modernization and Corruption, in: Heidenheimer/Johnston (Hg), Political Corruption. Concepts and Contexts³ (2002) 253; Leff, Economic Development Through Bureaucratic Corruption, in: Heidenheimer/Johnston (Hg), Political Corruption. Concepts and Contexts³ (2002) 307.

6 Enste, Folgen von Korruption für Wirtschaft, Staat und Gesellschaft, APuZ 19–20 (2021), 28 (30).

7 Vgl Jacobs, Dilemmas of Corruption Control, in: Kotkin/Sajó (Hg), Political Corruption in Transition. A Sceptic's Handbook (2002) 81 (89).

8 Wolf, Dark Sides of Anti-Corruption Law: A Typology and Recent Developments in German Anti-Bribery Legislation, GLJ 2016, 7 (12).

9 Transparency International Deutschland, Was ist Korruption?, <<https://www.transparency.de/ueber-uns/was-ist-korruption>> (15.9.2023).

10 Wolf, Korruption und Antikorruption in Politik und Verwaltung, APuZ 19–20 (2021), 21 (24).

11 Vgl von Arnim, Härte zeigen, SZ vom 20./21.3.2021, 5.

Der vorliegende Beitrag unternimmt den Versuch, überblicksartig und einführend einige Besonderheiten von Compliance und Korruptionsprävention im öffentlichen Sektor zu diskutieren. Dabei wird zunächst auf die Gemeinwohlorientierung eingegangen (II.A.). Danach soll es um Eigentümlichkeiten des Rechtsrahmens gehen (II.B.). Es folgt ein Abschnitt zum Spannungsverhältnis zwischen Politik und öffentlicher Verwaltung (II.C.). Der Beitrag endet mit einer Schlussbetrachtung und einem kurzen Ausblick (III.).

II. Der öffentliche Sektor und Antikorrupption

Die meisten Menschen denken beim Stichwort Korruption wohl immer noch zuerst an Korruption in Politik und/oder öffentlicher Verwaltung. Das ist angesichts der Bedeutung des öffentlichen Sektors zwar naheliegend, allerdings gibt es Fälle von Missbrauch anvertrauter Macht zum partikularen Vorteil auch in anderen Gesellschaftsbereichen. Mitunter erscheinen diese Formen von Korruption ebenfalls als hochproblematisch. So wurde beispielsweise das Antikorrupsionsstrafrecht in Deutschland vor einigen Jahren auch auf den Sport- und Gesundheitssektor ausgeweitet. Es gibt zwar gemeinsame Schnittmengen von (Anti-) Korruption in verschiedenen Kontexten, im Folgenden sollen jedoch einige Besonderheiten des öffentlichen Sektors skizziert werden.

A) Gemeinwohlorientierung

Institutionen und Personal im öffentlichen Sektor sind der Erhaltung und Förderung des Gemeinwohls verpflichtet. Das ist in dieser Form ein Alleinstellungsmerkmal und gerade auch unter Korruptionsgesichtspunkten von Interesse.¹² Von privaten, profitorientierten Wirtschaftsunternehmen erwartet niemand (ernsthaft), dass sie sich primär für Gemeinwohlbelange engagieren – auch wenn man in kapitalistischen Wirtschaftssystemen irgendwie implizit hofft, die Summe aller dezentralen ökonomischen Aktivitäten in einer Volkswirtschaft werde sich (gegebenenfalls mit mehr oder weniger staatlicher Intervention) schon irgendwie in eine kollektiv vorteilhafte Richtung bewegen. Zivilgesell-

¹² Gemeinwohl wird hier in einem pluralistischen und integren Sinne verstanden „als empirisches und veränderbares Resultat des politischen Prozesses, das sich [...] aus den Konfliktaustragungsabläufen ergibt, wenn und solange bestimmte ‚Spielregeln‘ beachtet und die Wettbewerbsbedingungen nicht verzerrt werden“ (Holtmann, Politik-Lexikon 210).

schaftliche Gruppierungen wie etwa Nichtregierungsorganisationen setzen sich gegenüber Politik und Verwaltung zwar für zumindest von ihnen erkannte und als vorrangig erachtete gemeinwohlbezogene Ziele ein, verfolgen dabei aber ihre jeweils eigenen Gemeinwohlvorstellungen.¹³

Es ist ein Kernmerkmal liberaler, pluralistischer Gesellschaften, dass sich private Akteure im Rahmen der für sie geltenden Rechtsvorschriften frei verhalten dürfen, das heißt auch parteilich, interessengeleitet, moralisch fragwürdig und eigennutzorientiert zum partikularen Vorteil. Für das Personal in der öffentlichen Verwaltung gilt dies in dienstlichen Zusammenhängen nicht. Das zeigt sich beispielsweise an den bereits von *Max Weber* herausgearbeiteten Merkmalen rational-bürokratischer Verwaltungsorganisation. Beamte und Angestellte im öffentlichen Dienst handeln demnach idealtypisch nur sachlich gemäß ihren dienstlichen Pflichten, befinden sich in einer klaren Hierarchie, verfügen über feste Amtskompetenzen, werden aufgrund von Fachqualifikation angestellt und nach Leistung (nicht) befördert, beziehen ein festes Gehalt, behandeln ihr Amt als Hauptberuf, eignen sich die ihnen anvertrauten Verwaltungsmittel nicht an, unterliegen einer einheitlichen dienstlichen Disziplin und Kontrolle, entscheiden regelgebunden und arbeiten nach dem Prinzip der Aktenmäßigkeit.¹⁴ Diese Verwaltungscharakteristika wirken auch korruptionspräventiv und tragen damit zu Verwaltungseffektivität und – zumindest in einem demokratisch-rechtsstaatlichen Rahmen – zur Förderung des Gemeinwohls bei. Kommt es zu korrupten Handlungen, wird üblicherweise mindestens eines der genannten Merkmale rational-bürokratischer Verwaltungsorganisation verletzt.¹⁵

Regelungen zur Bekämpfung der Korruption in der Wirtschaft zielen insbesondere auf den Schutz des Unternehmens (Geschäftsherrenmodell) und/oder auf einen unverzerrten Geschäftsverkehr (Wettbewerbsmodell).¹⁶ Strafrechtsnormen gegen Bestechung und Bestechlichkeit in Sport und Gesundheitswesen sollen zu fairen Sportwettbewerben bzw. patientenorientierten und effizienten Gesund-

13 Zu moralischen Fragen im Zusammenhang mit Lobbyismus siehe *Thummes*, Zur Ethik des Lobbyismus: Philosophische Aspekte, in: Polk/Mause (Hg), Handbuch Lobbyismus (2023) 137.

14 Nach *Weber*, Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie⁵ (1980) 126 f.

15 *Rubinstein/von Maravić*, Max Weber, Bureaucracy, and Corruption, in: de Graaf/von Maravić/Wagenaar (Hg), The Good Cause. Theoretical Perspectives on Corruption (2010) 21 (34).

16 Vgl. *Wolf*, Ein hybrides Regelungsmodell zur strafrechtlichen Bekämpfung von Wirtschaftskorruption? Zur ausstehenden Reform von § 299 StGB, CCZ 2014, 29 ff.

heitsdienstleistungen beitragen. Im Gegensatz dazu ist es das Ziel von Antikorruptionsmaßnahmen im öffentlichen Sektor, die Integrität des öffentlich-rechtlichen Verwaltungshandelns zu sichern und das Vertrauen der Bevölkerung in diese dem Gemeinwohl verpflichtete Integrität zu fördern.

B. Rechtlicher Rahmen

Korruptionsbekämpfung im öffentlichen Sektor vollzieht sich zumindest teilweise in einem besonderen regulatorischen Umfeld. Das ist ein zweites Alleinstellungsmerkmal von Compliance und Korruptionsprävention im öffentlichen Sektor. Es gibt zwar eher allgemein gehaltene straf-, arbeits- und zivilrechtliche Regelungen, die in bestimmten Konstellationen auch bei korrupten Handlungen von Bediensteten öffentlicher Einrichtungen zur Anwendung kommen können. Daneben existieren jedoch üblicherweise Spezialnormen für Amtsträgerinnen und Amtsträger im Strafrecht, spezifische Dienst-, Besoldungs-, Disziplinar- und Haftungsvorschriften, Regelungen für die öffentliche Auftragsvergabe, Informationsfreiheitsgesetze und besondere Institutionen wie etwa Antikorruptionsbeauftragte, Prüfstellen oder Ombudspersonen für bestimmte Verwaltungsbereiche.¹⁷

Ein besonderer rechtlicher Rahmen zur Korruptionsbekämpfung erscheint nicht zuletzt vor dem Hintergrund der spezifischen Funktionsbereiche des öffentlichen Sektors sinnvoll. Zu den korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten zählen *„alle Aufgaben im Bereich der Vergabe von Aufträgen, Subventionen, Zuwendungen und sonstigen Fördermitteln, der Erteilung von Genehmigungen, Lizenzen und Konzessionen sowie der Erhebung und Festsetzung von Steuern, Abgaben und Gebühren. Betroffen sind zudem häufig Arbeitsbereiche, in denen vertrauliche behördeninterne Informationen zugänglich sind“*.¹⁸ Vor diesem Hintergrund sind mittlerweile regelmäßige Risikobewertungen und Schwachstellenanalysen sowie darauf aufbauende, der jeweiligen Korruptionsgefährdung entsprechende Präventionsmaßnahmen je nach einschlägigem Rechtsrahmen vorgeschrieben oder zumindest empfohlen.

¹⁷ Wolf, Korruption, Antikorruptionspolitik und öffentliche Verwaltung. Einführung und europapolitische Bezüge (2014) 91.

¹⁸ Korte, Korruptionsprävention im öffentlichen Bereich, in: Dölling (Hg), Handbuch der Korruptionsprävention für Wirtschaftsunternehmen und öffentliche Verwaltung (2007) 289 (295).

In föderalen Regierungssystemen gibt es üblicherweise Anti-korruptionsregelungen von Bund und Ländern (Makroebene), ergänzende Korruptionsvorschriften für ganze Behörden oder Körperschaften (Mesoebene) sowie spezifizierende Präventionsmaßnahmen für einzelne Verwaltungseinheiten, Arbeitsbereiche oder Zuständigkeiten (Mikroebene). Europa- und völkerrechtliche Antikorruptionsvorgaben sind je nach Verbindlichkeit in die einschlägigen nationalen bzw. subnationalen Rechtsnormen zu integrieren.¹⁹ Das Ergebnis ist oft ein über Jahre inkrementell und patchworkartig gewachsenes Mehrebenen-Antikorruptionsregelwerk, dessen Komplexität für die Eindämmung von Korruption im öffentlichen Sektor nicht unbedingt förderlich ist.²⁰

C. Spannungsverhältnis zwischen Politik und Verwaltung

Antikorruption im öffentlichen Sektor ist durch das interdependente und zum Teil spannungsreiche Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung gekennzeichnet. Hierbei handelt es sich um ein drittes Alleinstellungsmerkmal von Compliance und Korruptionsprävention im öffentlichen Sektor. Kollektiv-verbindliche Entscheidungsfindung für das Gemeinwesen entspricht in rechtsstaatlichen Demokratien im Regelfall einem hierarchischen Governance-Modell: direkt oder mittelbar demokratisch legitimierte Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger beschließen Regelungen, die von der öffentlichen Verwaltung neutral implementiert werden (sollen).²¹ Dabei sind die funktionalen, organisatorischen und personalen Abgrenzungen zwischen Politik und Administration in der Praxis oftmals nicht so eindeutig wie in der Theorie. Heutige Politik ist meistens zunächst auf Vorarbeiten und dann auf Umsetzungsleistungen jeweils einschlägiger Verwaltungseinheiten angewiesen. Demgegenüber bedarf die öffentliche Verwaltung zumindest in demokratischen Regierungssystemen einer indirekten, meist über Parlamente und Regierungsmitglieder vermittelten Legitimation („Legitimationskette“).

Die oben (II.A.) erwähnten Merkmale rational-bürokratischer Verwaltungsorganisation gelten für die Sphäre repräsentativ-demokra-

19 Vgl. Marsch, Strukturen der internationalen Korruptionsbekämpfung. Wie wirksam sind internationale Abkommen? (2010).

20 Stark, Organizational Integrity. Individual Misconduct and the Legal Structure of Society (2019) 51.

21 Bogumil/Jann, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft² (2009) 199 ff.

tischer Politik nicht einmal idealtypisch.²² Politikerinnen und Politiker sollen zwar auch gemeinwohlorientiert handeln, doch in liberalen Regierungssystemen dürfen sie sich beim Ringen um Wählerstimmen und politische Mehrheiten in einem weiten Rahmen von Parteiprogrammen, ideologischen Überzeugungen und persönlichen Wertvorstellungen leiten lassen. Organisierte Interessenvertretung gegenüber Politik und öffentlicher Verwaltung kann in pluralistischen Demokratien als grundsätzlich wünschenswert gelten, doch die Grenzen zu illegitimen Formen von Lobbyismus und Politikbeeinflussung sind mitunter umstritten und regulatorisch nicht einfach zu ziehen.²³

Politische Akteure dürfen also im Unterschied zur öffentlichen Verwaltung in gewissem Umfang parteiisch entscheiden. Wo für Politikerinnen und Politiker der Missbrauch anvertrauter Macht zum privaten Vorteil anfängt, ist naturgemäß schwieriger zu bestimmen als für Verwaltungsangehörige, weil etwa Abgeordnete nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Unabhängigkeit ihres Mandats keine mit Beamten vergleichbaren Amts- oder Dienstpflichten haben.²⁴ Diese Unterschiede im öffentlichen Sektor zwischen Politik und Verwaltung sind nicht für jedermann verständlich und nachvollziehbar. Sie werden wohl auch gelegentlich von manchen Abgeordneten nicht ganz ohne Eigeninteresse überbetont. Andererseits übertragen manche Bürgerinnen und Bürger jedoch zuweilen auch ihre hohen Erwartungen hinsichtlich der Integrität der öffentlichen Verwaltung mehr oder weniger auf die (Partei-) Politik. Dies äußert sich etwa in Forderungen oder Wunschvorstellungen, Politikerinnen und Politiker sollten möglichst neutral und objektiv, ohne zu streiten, ohne Kompromisse einzugehen und ohne Kontakte in- und außerhalb des Parlaments zu pflegen, streng sachlich die „einzig richtige“ politische Entscheidung für das Gemeinwohl verfolgen.

Andererseits besteht natürlich durchaus die Gefahr, dass in der Politik anvertraute Macht zum partikularen Vorteil missbraucht wird. So kann es beispielsweise zum Transfer illegitimer Vorteile im Zusammenhang mit politischen Beschlüssen oder sonstigen Handlungen

22 Für Abgeordnete ist diesbezüglich immerhin einschränkend festzuhalten, dass sie zeitlich begrenzt ein festes (Quasi-)Gehalt in Form von Diäten beziehen, dass das Parlamentspräsidium in der Regel bei beträchtlichem Fehlverhalten gewisse Sanktionen verhängen kann, und dass das (partei-)politische Handeln im parlamentarischen Raum nicht völlig frei oder ungeregelt ist, weil Abgeordnetenvorschriften und Verfassung zumindest einen groben Rahmen vorgeben.

23 Vgl. von Alemann/Eckert, Lobbyismus als Schattenpolitik, APuZ 15–16 (2006), 3 (7). Zur Lobbyismusregulierung in Österreich siehe Bußjäger/Starchl, Lobbyismus in Österreich, in: Polk/Mause (Hg.), Handbuch Lobbyismus (2023) 525.

24 Wolf, APuZ 19–20 (2021), 25.

mit Amts- oder Mandatsbezug kommen, zu selbstbegünstigenden Entscheidungen²⁵ oder zu Ämterpatronage.²⁶ Mitunter wird die Ansicht vertreten, Korruption sei *„immer dort wahrscheinlich, wo Politik und Parteien in die Entscheidungen der Verwaltungen eingreifen können“*.²⁷ Wäre vor diesem Hintergrund im öffentlichen Sektor ein Modell autonomer Verwaltung wünschenswert, bei dem Beamte und Angestellte im öffentlichen Dienst weitgehend frei von (partei-)politischen Einflüssen agieren könnten?²⁸ Einerseits bedeutet politikferne Verwaltung nicht notwendigerweise Korruptionsfreiheit, und andererseits stellt sich bei derartigen Verwaltungsinstitutionen die Frage, wie demokratische Legitimation, Verantwortlichkeit und korruptionspräventive Kontrolle geregelt werden.²⁹

III. Schlussbetrachtung und Ausblick

Compliance und Korruptionsprävention sind im öffentlichen Sektor von nicht zu unterschätzender Bedeutung angesichts der von der Verfassungsordnung gewollten Gemeinwohlorientierung staatlicher und substaatlicher Institutionen. In modernen Demokratien ist üblicherweise im Laufe der Zeit aufgrund interner und externer Impulse auf mehreren Ebenen ein spezifisches Regelwerk zur Korruptionsbekämpfung im öffentlichen Sektor entstanden, das hin und wieder kritisiert und teilweise überarbeitet wird. Dieser rechtliche Rahmen ist einerseits ein Produkt des Zusammenwirkens von Politik und Verwaltung und andererseits ein Instrument zum Umgang mit dem unter Korruptionsgesichtspunkten mitunter heiklen Verhältnis zwischen diesen beiden Teilbereichen des politisch-administrativen Systems. Die in den vorstehenden Abschnitten diskutierten drei Merkmale erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit, stellen aber eindeutig Besonderheiten gegenüber Antikorruption im privaten Sektor dar.

25 von Arnim/Heiny/Iltner, Korruption. Begriff, Bekämpfungs- und Forschungslücken, FÖV Discussion Paper 33 (2006), 19 ff.

26 Schmidt-Hieber, Ämterpatronage in Verwaltung und Justiz, in: von Arnim (Hg), Korruption. Netzwerke in Politik, Ämtern und Wirtschaft (2003) 84.

27 Wewer, Prolegomena zu einer Untersuchung der Korruption in der Verwaltung, in: Benz/Seibel (Hg), Zwischen Kooperation und Korruption. Abweichendes Verhalten in der Verwaltung (1992) 295 (321).

28 Vgl. Bogumil/Jann, Verwaltung 199 ff.

29 Wolf, APuZ 19–20 (2021), 26.

Demokratische Rechtsstaaten müssen es aushalten, dass in ihnen Korruption mitunter stärker öffentlich problematisiert wird als in autoritären Regierungssystemen, in denen gegebenenfalls staatliche und zivilgesellschaftliche Kontrollmechanismen fehlen und kritische Stimmen nicht zu Wort kommen. Sie müssen auch damit umgehen, dass sich Korruption nur schwer messen lässt, eine korruptionsfreie Gesellschaft unrealistisch ist und es wohl kein Patentrezept und keinen Königsweg der Korruptionseindämmung gibt. Präventionsinstrumente weisen in der Regel sowohl Vorteile als auch potentielle Nachteile auf und sollten vor dem Hintergrund der jeweiligen Kontextbedingungen sorgfältig ausgewählt und ausgestaltet werden.³⁰ Die Forderung nach mehr und schärferen Antikorruptionsmaßnahmen ist insbesondere nach einem Skandal immer wieder schnell erhoben,³¹ doch Korruptionsbekämpfung *„ist komplex, stark verrechtlicht, schwer evaluierbar – und eine Daueraufgabe“*.³²

Was bezogen auf den öffentlichen Sektor und seine Teilbereiche mehrheitlich unter „Missbrauch“, „anvertrauter Macht“ und „privatem Nutzen oder Vorteil“ verstanden wird, unterliegt zeitlichem, räumlichem und kulturellem Wandel. Eine Gesellschaft muss sich daher immer wieder darüber verständigen, welche Handlungen sie als legitim, grenzwertig oder korrupt empfindet – und was daraus präventiv und repressiv folgen soll. Über potentielle Interessenkonflikte, Integritätsrisiken und Korruptionsszenarien sprechen heißt regelmäßig, über Grauzonen zu diskutieren.³³ Die in der Moderne laut *Engels* entstandene *„harte und eindeutige Grenze zwischen dem Gemeinwohl und dem Privatinteresse“*³⁴ erweist sich eben doch von Zeit zu Zeit als weder besonders hart noch allzu eindeutig.

30 Vgl. Fütterer, Logik und Problematik der Antikorruption. Deutschland und Italien im Vergleich (2018).

31 Stark, Integrity 51.

32 Wolf, APuZ 19–20 (2021), 27.

33 Vgl. von Alemann/Eckert, APuZ 15–16 (2006), 7.

34 Engels, APuZ 19–20 (2021), 6.

Kompetenzrechtliche Aspekte der Sauberkeit der öffentlichen Verwaltung in Österreich

I. Einleitung

Die Sauberkeit einer Verwaltung ist nicht nur ein rechtsstaatliches Gebot, sondern ein wesentliches Kriterium für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Standortqualität eines Landes. Deshalb kommt der Wahrnehmung der Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenzen auf diesem Gebiet besondere Bedeutung zu. Im Bundesstaat ist diese Verantwortung schon auf Grund der Organisations- und Dienstrechtshoheiten von Bund und Ländern notwendigerweise eine geteilte.¹ Dazu kommen spezifische Regelungszuständigkeiten wie etwa in Bezug auf Strafrecht und von Unvereinbarkeiten von Funktionen politischer Amtsträgerinnen und Amtsträgern.

Der vorliegende Beitrag setzt sich mit der Kompetenzverteilung hinsichtlich solcher Maßnahmen, die auf die Korruptionsprävention in Österreich abzielen und Verhaltensregeln aufstellen, auseinander und wird die entsprechenden Bundes- und Landeskompetenzen erläutern (II.). Dabei geht es freilich auch um die Implementierung von Unions- und Völkerrecht in die nationale Rechtsordnung, womit sich Kapitel III. befasst. Gerade wegen der auf internationaler Ebene zunehmend eingeforderten gesamtstaatlichen Verantwortlichkeit ist das Thema Koordination und Kooperation auch auf den Gebieten Compliance und Korruptionsprävention wichtig, was unter IV. behandelt wird.

¹ Das Organisationsrecht umfasst die Normen über die Bildung, die Struktur und die Befugnisse von Organen, es regelt die Beziehungen von Organen untereinander, die Betrauung von Menschen mit Organfunktionen und die Bereitstellung der sachlichen Mittel (vgl. Bußjäger, Die Organisationshoheit und Modernisierung der Landesverwaltungen [1999] 15). Das Dienstrecht umfasst die Regelung der Dienstverhältnisse der öffentlich Bediensteten einschließlich der Bestimmungen des Arbeitnehmerschutzes (vgl. Bußjäger, Organisationshoheit 99).

II. Compliance und Korruptionsprävention in der Kompetenzverteilung

A) Begriffsklärungen

Unter Compliance werden in diesem Beitrag sämtliche Maßnahmen verstanden, die Verhaltensregeln für die öffentlich Bediensteten aufstellen, um die Vereinbarkeit oder Unvereinbarkeit bestimmter Tätigkeiten mit der Funktion klarzustellen.² Dazu zählen auch Offenlegungspflichten.

Als Korruptionsprävention werden alle Maßnahmen bezeichnet, die darauf abzielen, zu verhindern, dass öffentlich Bedienstete aus unsachlichen Motiven ein Verhalten setzen, das sie selbst oder bestimmte Parteien in irgendeiner Form begünstigt.³ Die Prävention soll verhindern, dass ein strafrechtlich relevantes Verhalten überhaupt gesetzt wird.⁴

B) Unvereinbarkeiten und Transparenzpflichten politischer Amtsträgerinnen und -träger

Grundsätzlich sind Regelungen, welche die Unvereinbarkeiten von Tätigkeiten politischer Amtsträgerinnen und -trägern betreffen, Angelegenheiten der „Bundesverfassung“ bzw der Verfassungsautonomie der Länder gemäß Art 99 B-VG. Allerdings sieht Art 19 Abs 2 B-VG vor, dass durch Bundesgesetz neben jener des Bundespräsidenten und der Mitglieder der Bundesregierung auch die Betätigung der Mitglieder der Landesregierung in der Privatwirtschaft geregelt werden darf.⁵ Dies er-

2 Wimmer, Dynamische Verwaltungslehre⁴ (2017) 378 f.

3 Wimmer, Verwaltungslehre 376.

4 Insoweit ist es nicht mehr gerechtfertigt, wenn Wimmer, Verwaltungslehre 374 davon spricht, dass das Korruptionsstrafrecht die Hauptlast der Korruptionsbekämpfung trägt, denn dadurch wird die Rolle des Dienst- und Organisationsrechts vernachlässigt.

5 Dazu näher Müllner/Samonig, Art 19 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2022) Rz 22 ff.

folgt im Wege des Unvereinbarkeits- und TransparenzG, das noch eine Reihe weiterer Verfassungsbestimmungen enthält.⁶

Die Verfassungsautonomie der Länder gemäß Art 99 Abs 1 B-VG ist dadurch hinsichtlich ihrer obersten Organe relativ stark eingeschränkt, dennoch verbleibt Raum für eigenständige Vorschriften, nicht zuletzt auch deshalb, weil zufolge der Verfassungsbestimmung des § 2 Abs 5 Unv-Transparenz-G die Länder ermächtigt werden, für die öffentlichen Funktionäre der Länder und Gemeinden weitergehende Regelungen zu treffen.⁷ Überhaupt betrifft die Bundeskompetenz in Art 19 Abs 2 B-VG lediglich die in Abs 1 bezeichneten Organe, also den Bundespräsidenten, die Bundesminister, Staatssekretäre und die Mitglieder der Landesregierungen. Hinsichtlich aller anderen politischen Funktionsträgerinnen und -träger der Länder greift die Verfassungsautonomie der Länder.⁸

C) Strafrecht

Korruptionsprävention ist dadurch, dass Straftatbestände eine generalpräventive Funktion haben, auch Gegenstand des Strafrechts (Art 10 Abs 1 Z 6 B-VG).⁹ Die Bestimmungen des 22. Abschnitts „Strafbare Verletzungen der Amtspflicht, Korruption und verwandte strafbare Handlungen“ der §§ 302 bis 313 StGB dienen generalpräventiv auch der Verhinderung von Korruption.¹⁰ Die Länder könnten auf der Grundlage des Art 15 Abs 9 B-VG¹¹ auch abweichende gerichtlich strafbare Regelungen erlassen, soweit dies zur Regelung eines in ihrem selbständigen Wir-

6 Siehe etwa das Verbot für Regierungsmitglieder und andere Funktionsträgerinnen und -träger betreffend die Ausübung eines anderen Berufs bzw die Genehmigungspflicht einer solchen Berufsausübung durch einen parlamentarischen Ausschuss in § 2 Abs 1 Unvereinbarkeits- und TransparenzG, die Meldepflichten auch leitender ehrenamtlicher Tätigkeiten gemäß § 2 Abs 3a, die Regelungen über die Beteiligung solcher Personen an Unternehmen (§ 3), die Offenlegung der Vermögensverhältnisse (§ 3a) oder die Regelung über die Zulässigkeit einer weiteren Ausübung der Tätigkeit von öffentlich Bediensteten, die bestimmte politische Funktionen erfüllen (§ 6a Abs 2).

7 Müllner/Samonig, Art 19 Rz 23.

8 Zu den Unvereinbarkeitsbestimmungen der Länder siehe Schmid, Art 46 TLO, in: Bußjäger/Gamper/Ranacher (Hg), Tiroler Landesverfassungsrecht (2020) Rz 8 ff. Zu den entsprechenden Regelungen für Gemeindefunktionäre siehe die Ausführungen unter Punkt G.

9 Wimmer, Verwaltungslehre 317. Vgl dazu auch insbesondere den Beitrag von Scheil in diesem Band.

10 Siehe auch Wimmer, Verwaltungslehre 374.

11 Siehe etwa A. Wimmer, Art 15 Abs 9 B-VG, in: Kahl/Khakzadeh/Schmid (Hg), Bundesverfassungsrecht. B-VG und Grundrechte (2021) Rz 1 ff.

kungsbereich gelegenen Gegenstands erforderlich ist. Praktische Beispiele gibt es im hier zu untersuchenden Bereich soweit ersichtlich nicht. Darüber hinaus erscheint es praktisch kaum vorstellbar, dass eine solche strafrechtliche Regelung notwendige Ergänzung einer bestimmten, im Kompetenzbereich der Länder gelegenen Verwaltungsmaterie sein kann, wie dies aber für die Wahrnehmung der „lex Starzynski“ erforderlich wäre.¹²

D) Verfahrensrecht

Die Regelung von Befangenheiten im Verwaltungsverfahren, die durch bestimmte Nahebeziehungen von Organwaltern, aber auch privaten Sachverständigen, zu Parteien auftreten können, ist Angelegenheit des Verfahrensrechts und damit der Bedarfskompetenz in Art 11 Abs 2 B-VG.¹³ § 7 AVG, der die Befangenheit von Verwaltungsorganen regelt, ist entgegen zahlreicher anderer Vorschriften des genannten Gesetzes¹⁴ nicht als subsidiäre Regelung formuliert. Abweichungen in den Materiengesetzen (das Verfahrensrecht ist, soweit nicht die Bedarfskompetenz zur Anwendung gelangt, Annexmaterie)¹⁵ können demnach sowohl der Bundesgesetzgeber selbst als auch die Länder auch hier lediglich erlassen, soweit dies „erforderlich“ ist.¹⁶ Die bloße Zweckmäßigkeit (beispielsweise einer schärferen Regelung der Befangenheit, die derzeit grundsätzlich an die Wahrnehmung durch das befangene Organ selbst anknüpft) ist jedenfalls nicht hinreichend. Praktische Beispiele gibt es in dem hier zu untersuchenden Bereich demnach soweit ersichtlich nicht.

Wichtig für die Kompetenzabgrenzung ist, dass Angelegenheiten der Compliance und Korruptionsprävention in Verwaltungsverfahren nur insoweit Zuständigkeit des Verfahrensgesetzgebers, als es um die Regelung von Befangenheiten geht. Im Übrigen sind das Dienstrecht und das Organisationsrecht maßgebend.

12 A. Wimmer, Art 15 Abs 9 Rz 5.

13 Dazu näher Lukan, Art 11 Abs 2 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2017) Rz 44 ff; A. Wimmer, Art 11 Abs 2 B-VG, in: Kahl/Khakzadeh/Schmid (Hg), Bundesverfassungsrecht. B-VG und Grundrechte (2021) Rz 1 ff.

14 So etwa § 13 Abs 1, § 17 Abs 1 und § 39 Abs 1 AVG.

15 A. Wimmer, Art 11 Abs 2 Rz 5.

16 Dazu näher A. Wimmer, Art 11 Abs 2 Rz 9.

E) Dienstrecht

Grundlage der Dienstrechtskompetenz des Bundes bildet Art 10 Abs 1 Z 16 B-VG.¹⁷ Als mögliche Regelungsinhalte auf der Grundlage dieser Zuständigkeit des Bundes gegenüber seinen Bediensteten kommen die Sanktionierung von Verstößen gegen Compliance-Regeln sowie die Festlegung von Unvereinbarkeiten bzw die Genehmigungs- oder Anzeigepflicht bestimmter Tätigkeiten in Betracht.¹⁸

Gemäß Art 21 Abs 1 B-VG sind die Länder zur Regelung des Dienstrechts der Bediensteten der Länder, der Gemeinden und der Gemeindeverbände zuständig. Hinsichtlich der Vertragsbediensteten gilt die Einschränkung in Abs 1 letzter Satz, dass die Gerichte zur Entscheidung von Streitigkeiten zwischen den Bediensteten und ihres Arbeitgebers zuständig sind.¹⁹ Weiters ist das Pensionsrecht der vertraglichen Bediensteten nicht vom Dienstrechtsbegriff erfasst, sondern dem Sozialversicherungswesen (Art 10 Abs 1 Z 11 B-VG) zuzurechnen.²⁰

Der Begriff „Dienstrecht“ wird weit verstanden und erfasst die Gesamtheit der sich aus dem Dienstverhältnis ergebenden Rechte und Pflichten.²¹ Die sich aus der Dichotomie von Beamten und Vertragsbediensteten ergebenden Unterschiede, etwa im Hinblick darauf, dass das Vertragsbedienstetenrecht kein förmliches Disziplinarverfahrensrecht kennt,²² können im gegebenen Zusammenhang außer Betracht bleiben.

Vor diesem Hintergrund obliegt es dem Dienstrechtsgesetzgeber, die Pflichten der Bediensteten der Länder,²³ Gemeinden und Gemeindeverbände festzulegen, etwa, was die Einhaltung von Compliance-Regeln

17 Dazu näher *Forster*, Art 10 (1) Z 16 B-VG, in: Kahl/Khakzadeh/Schmid (Hg), Bundesverfassungsrecht. B-VG und Grundrechte (2021) Rz 1ff.

18 Siehe etwa die Regelung der Nebenbeschäftigung in § 56 BDG. Dazu auch *Hartmann*, Das Personal der Verwaltung, in: Leitl-Staudinger/Pabel/Steiner (Hg), Österreichische Verwaltungslehre⁴ (2023) 301 (335, Rz 8/71).

19 Dazu *Bußjäger*, Bemerkungen zur Neuregelung der Kompetenzverteilung auf dem Gebiet des Dienstrechtes der öffentlich Bediensteten, JBl 1999, 773 (775).

20 *Bußjäger*, JBl 1999, 776; *Weichselbaum*, Dienst- und Personalvertretungsrecht, in: Pürgy (Hg), Das Recht der Länder, Bd II/1 (2012) Rz 16.

21 *Cargnelli-Weichselbaum*, Art 21 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2019) 22.

22 Dazu *Bußjäger*, Die Suspendierung von Vertragsbediensteten, in: Garber (Hg), Festschrift Mathias Neumayr, Bd 2 (2023) 2457 (2460).

23 Allgemein zu den Dienstpflichten *Weichselbaum*, Dienst- und Personalvertretungsrecht Rz 104.

betrifft oder Nebenbeschäftigungen der Bediensteten bestimmten Normen zu unterwerfen.²⁴

Im Rahmen der Dienstrechtskompetenz sind auch Befangenheiten der Bediensteten zu regeln, soweit nicht ohnehin die Vorschriften des § 7 AVG oder anderer verfahrensrechtlicher Normen zur Anwendung gelangen. Dies ist vor allem für die Privatwirtschaftsverwaltung von Bedeutung, wo das hoheitliche Verfahrensrecht keine Berücksichtigung findet.

Klarzustellen ist, dass die Dienstrechtskompetenz der Länder in öffentlichen Unternehmen, deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter keine Bediensteten der Länder, Gemeinden oder Gemeindeverbände sind, nicht zur Anwendung gelangt. Hier ist das Arbeitsrecht des Bundes (Art 10 Abs 1 Z 11 B-VG) maßgeblich.

F) Organisationsrecht

Da Art 10 Abs 1 Z 16 B-VG auch die Kompetenzgrundlage für das Organisationsrecht der (unmittelbaren) Bundesbehörde bildet, muss im Rahmen der Bundeskompetenzen die Abgrenzung zwischen Dienstrecht und Organisationsrecht nicht weiter diskutiert werden. Wie oben unter Punkt E. dargelegt, können im Bereich der Zuständigkeiten der Länder für das Dienstrecht der Landes- und Gemeindebediensteten Regeln formuliert werden, die der Korruptionsprävention dienen und etwa besondere Verhaltensmaßstäbe formulieren.

Das Organisationsrecht betrifft hingegen die Einrichtung von Organen und die Gestaltung der internen Abläufe.²⁵ Die innere Gliederung, die Zuweisung von Geschäften an Organisationseinheiten und die internen Mitwirkungsbefugnisse an Entscheidungen bedürfen keiner spezifischen gesetzlichen Determinierung.²⁶ Die Erarbeitung von Leitbildern der Verwaltung, die den Verwaltungsorganen Ziele ihrer Aufgabenerledigung mitgeben,²⁷ zählt ebenfalls zur inneren Organisation. Davon abzugrenzen sind Compliance-Regeln oder Codes of Conduct,

24 Siehe dazu, wenngleich nicht mehr auf aktuellem Stand, *Weichselbaum*, Dienst- und Personalvertretungsrecht Rz 125 ff.

25 *Frank*, Die Organisation der Verwaltung, in: *Leitl-Staudinger/Pabel/Steiner* (Hg), *Österreichische Verwaltungslehre*⁴ (2023) 107 (109, Rz 4/2).

26 *Frank*, Organisation 123, Rz 4/31.

27 Siehe etwa *Bußjäger*, Öffentliches Management und Ethik, ZfV 4/2023, 277 ff.

soweit sie Dienstpflichten für die Bediensteten begründen, da diese zur Dienstrechtskompetenz zählen.

Zum Organisationsrecht gehört auch die Einrichtung von Organen oder digitalen Plattformen, an die sich sogenannte Whistleblower wenden können, um Informationen über möglicherweise rechtswidrige Verhaltensweisen anzubringen.

Abseits eines Verwaltungsverfahrens und des Dienstrechts kann die Regelung der Befangenheit auch eine Sache des Organisationsgesetzgebers sein, wie beispielsweise im Gemeindeorganisationsrecht der Länder gemäß Art 115 Abs 2 B-VG.²⁸ Die entsprechenden landesrechtlichen Normen regeln diese in Orientierung an § 7 AVG.²⁹

G) Gemeinderecht

Die Länder sind gemäß Art 115 Abs 2 B-VG zuständig für die Regelung des Gemeindeorganisationsrechts. Es umfasst auch Regelungen über Unvereinbarkeiten von Amtsträgerinnen und Amtsträgern in den Gemeinden sowie über Befangenheiten.³⁰

Darüber hinaus obliegt es den Gemeinden, im Rahmen ihres eigenen Wirkungsbereiches in der Regel rechtlich unverbindliche Verhaltensregeln,³¹ Codes of Conducts und Ähnliches für ihre Amtsträger zu erlassen. Hinsichtlich der Gemeindebediensteten können solche Regeln Gegenstand des Dienstrechts sein und erlangen damit verbindlichen Charakter.

28 Dazu *Stolzlechner*, Art 115 B-VG, in: Kneih/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2013) Rz 9.

29 Nur beispielhaft: § 27 Bgld GemeindebedienstetenG; § 18 Bgld LandesbedienstetenG; § 35 Dienst- und Besoldungsrecht der Bediensteten des Landes Stmk; § 98 Stmk GemeindebedienstetenG; § 15 Innsbrucker VertragsbedienstetenG; § 15 Krnt LandesvertragsbedienstetenG; § 15 VlbG LandesbedienstetenG; § 30 W BedienstetenG.

30 Nur beispielhaft: § 29 TGO; § 28 VlbG Gemeindegesetz. Siehe näher *Widder*, Geschäftsordnung des Gemeinderates und Rechtsstellung seiner Mitglieder, in: Pabel (Hg), Das österreichische Gemeinderecht, Rz 85 ff.

31 Freilich könnten die Gemeinden auch durch gesetzliche Ermächtigung zur Erlassung verbindlicher Regelungen ermächtigt werden. Soweit ersichtlich gibt es derartige Bestimmungen aber noch nicht.

III. Umsetzung von Unions- und internationalem Recht

Compliance und Korruptionsprävention sind Gegenstand der Rechtsetzung auf Unionsebene sowie verschiedener Aktivitäten im Bereich des *soft laws* auf internationaler Ebene. In Bezug auf das Unionsrecht ist insbesondere die Whistleblower-Richtlinie zu nennen, die von Bundes- und Landesgesetzgebern im Bereich ihrer Dienstrechts- und Organisationskompetenzen umzusetzen war.³² Maßgebliche Grundlage hinsichtlich des Unionsrechts bildet Art 23d Abs 5 B-VG, aus der sich ergibt, dass die Umsetzung von Unionsrecht gleichsam einen Annex zur jeweiligen Gesetzgebungsmaterie bildet.³³

Im Vergleich zum Unionsrecht ist das völkerrechtliche Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption³⁴ wenig konturenreich. Ihm kommt in der Staatenpraxis vergleichsweise geringere Bedeutung zu. Deutlich wirkungsvoller sind innerhalb Europas die Berichte und Empfehlungen von GRECO, der Staatengruppe gegen Korruption, weil dadurch internationale Standards herausgearbeitet werden.³⁵

Es entsteht *soft law*, das jedoch auf Grund der Autorität der dahinterstehenden Institutionen erheblichen Druck auf die nationalen Rechtsordnungen entfaltet.³⁶ Zu beachten ist freilich, dass auch Institutionen wie GRECO zuweilen an die Grenzen ihrer Kenntnis des nationalen Rechts stoßen.³⁷ Nicht alles, was GRECO erarbeitet, mag im konkreten Fall tatsächlich geeignet sein, aufgegriffen zu werden. Genau deshalb handelt es sich ja um *soft law*, das es in das Ermessen des Adressaten stellt, den Empfehlungen zu folgen oder eben nicht.

32 Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, ABl 2019, L 305/17.

33 Siehe Egger, Art 23d B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2017) Rz 85.

34 BGBl III 47/2006. Der Nationalrat hat lässiglich der Ratifikation des Übereinkommens einen Erfüllungsvorbehalt beschlossen.

35 Dazu näher Bußjäger, Öffentliches Management und Ethik, ZfV 4/2023, 277 ff. Zur GRECO näher siehe <<https://www.coe.int/en/web/greco>> (11.12.2023).

36 Siehe auch Bußjäger, Entsprechen Volksanwaltschaft und Landesvolksanwälte internationalen Standards?, JRP 2019, 161 (162).

37 Dies hat sich beispielsweise im Rahmen der vierten Evaluierungsrunde von GRECO betreffend die LVwG gezeigt, die teilweise von groben Irrtümern über den Bestellungsmodus und das Dienstverhältnis der Richterinnen und Richter der LVwG geprägt war. Vgl Bußjäger, Öffentliches Management und Ethik, ZfV 4/2023, 277 ff.

Auch die Venedig Kommission des Europarates³⁸ ist eine wichtige Impulsgeberin. Sie macht in ihren *Opinions* insbesondere Vorschläge für die Garantie der Sauberkeit und Unabhängigkeit der Justiz, aber auch von Verwaltungsbehörden.³⁹

Für die Kompetenzen zur Umsetzung derartiger Empfehlungen gilt Ähnliches wie für die Durchsetzung von Unionsrecht: Gemäß Art 16 Abs 4 B-VG sind die Länder verpflichtet, in ihrem selbständigen Wirkungsbereich Maßnahmen zur Umsetzung der aus Staatsverträgen resultierenden Verpflichtungen zu treffen.⁴⁰ Dasselbe gilt für die Implementation von Empfehlungen von GRECO und anderen Institutionen.

IV. Koordination und Kooperation

Das nicht zwangsläufig deckungsgleiche⁴¹ Begriffspaar der Koordination und Kooperation verweist auf horizontale und vertikale Abstimmungsmechanismen im Mehrebenensystem.⁴² Diese sind in dem hier zu untersuchenden Gebiet ausschließlich informaler Natur, dh, es kommt zu Gesprächsrunden, in denen Berichte und Empfehlungen diskutiert und Lösungsvorschläge unterbreitet werden.

Ein Nachteil ist, dass sich etwa GRECO jeweils nur mit Behörden der zentralstaatlichen Ebene auseinandersetzt, die dann ihr Wissen an die Vertreter von Bund und Ländern weitergeben. In dieser Situation kommt es dann auf der Länderebene zu horizontalen Abstimmungen

38 Die Venedig Kommission ist ein Gremium aus Expertinnen und Experten, das Gutachten zu verschiedenen Fragen der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie in den Staaten des Europarates, aber auch in Ländern, die der Kommission auf der Grundlage eines sogenannten erweiterten Abkommens beigetreten sind, erstattet. Siehe die Webseite der Venedig Kommission, abrufbar unter <<https://www.venice.coe.int/webforms/events/default.aspx>> (11.12.2023). Siehe auch Dürr, Die Venedig-Kommission des Europarates als Verfassungsvergleicher und Verfassungsberater; JRP 2013, 92 ff.

39 Dürr, Venedig-Kommission 93 ff.

40 Dazu Weber, Art 16 B-VG, in: Kneih/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2017) Rz 64 ff.

41 Siehe Frank, Organisation 116, Rz 4/16, wonach Koordination die Abstimmung von Zuständigkeiten, Aufgaben und Vorgangsweisen sowie Festsetzung von Prioritäten bedeutet und Kooperation darüber hinaus das Zusammenwirken verschiedener Verwaltungsträger zur wirksamen Wahrnehmung ihrer jeweiligen Aufgaben.

42 Siehe etwa Bußjäger, Horizontale und vertikale Verwaltungskooperation in Österreich, in: ders/Happacher/Obwexer (Hg), Verwaltungskooperation in der Europa-region. Potenziale ohne Grenzen? (2019) 35.

der Länder untereinander, deren Positionierungen in Gesprächsrunden vertikal mit dem Bund eingebracht werden.

Dieses Vorgehen ist hierarchisch und nicht netzwerkartig aufgestellt, wie es eigentlich moderner Governance entsprechen würde.⁴³ Dadurch treten Reibungsverluste ein und werden Kommunikationsfehler provoziert, Synergien bleiben ungenutzt. Es wäre somit wünschenswert, wenn die Governance-Architektur im Bereich der Korruptionsprävention und Compliance über mehrere „Regierungsebenen“ hinweg angelegt wäre.

V. Zusammenfassung

Das hier untersuchte Themenfeld weist Kompetenzen von Bund und Ländern auf, die ihrerseits mit europäischer Rechtsetzung wie auch *soft law* verflochten sind. Zwar sind die Regelungskompetenzen vergleichsweise klar geordnet und verteilt, wobei der Schwerpunkt auf den jeweiligen Dienstrechtskompetenzen von Bund und Länder liegt. Grundsätzlich kann gesagt werden, dass diese Kompetenzausstattung dem Bund und den Ländern ermöglicht, Regelungen, die die Sauberkeit der Verwaltung betreffen, in allen Verwaltungsebenen einschließlich der Selbstverwaltung durchzusetzen.

Eine gute Abstimmung und Kooperation der verschiedenen Ebenen ist allerdings schon auf Grund der internationalen Verflechtung gefordert, scheitert aber teilweise an der hierarchischen Beteiligungsstruktur. Statt Hierarchie wäre daher auch hier eine netzwerkartige Governance anzustreben.

43 Bußjäger, Linearität oder Komplexität? Zur Problematik der Theorie von Mehrebenensystemen am Beispiel der Europäischen Union, ZÖR 2005, 237 (256 ff).

Dezentralisierung und Korruption: eine komplexe Beziehung

I. Einleitung

Korruption als ein Missbrauch staatlicher Autorität oder öffentlicher Ressourcen zur Verfolgung politischer Ziele oder Erlangung von Vorteilen, für sich selbst oder für Nahestehende¹, ist ein globales Phänomen. Einer verbreiteten, nicht unumstrittenen, Schätzung zufolge belaufen sich dessen negativen wirtschaftlichen Auswirkungen auf rund 5 % des weltweiten BIPs.² Der aktuelle US-Präsident *Joe Biden* bezeichnete Korruption einmal als „einen Krebs, der das Vertrauen der Bürger in die Demokratie untergräbt, den Instinkt für Innovation und Kreativität mindert“.³ Politikwissenschaftliche Forschung zu Korruption befasst sich mit den Zusammenhängen zwischen Korruption, Regierungsführung, politischer Verantwortung, zwischen Demokratiequalität und wirtschaftlichen Entwicklung. Sie liefert Erkenntnisse und Hilfestellung für politische Entscheidungsträger und andere Akteure, die sich der Korruptionsbekämpfung widmen. Dezentralisierung als Übertragung von Kompetenzen und ihre Umsetzung von der Zentralregierung auf regionale oder lokale Behörden gilt als ein Instrument, um die Qualität von Regierungsführung und Verwaltung zu verbessern. Dieses Kapitel befasst sich mit der komplexen und vielschichtigen Beziehung zwischen

1 Rose-Ackerman, *Corruption and Government* (2012); Portilla, „Ye Shall Know Them by Their Fruits“. A Mixed Methods Study on Corruption, Competitiveness, and Christianity in Europe and the Americas (2022).

2 Die Zahl wird in einer Presseerklärung der Europäischen Kommission im Mai 2023 genannt. Siehe dazu „EU-Kommission will Korruptionsbekämpfung verstärken“, abrufbar unter <https://germany.representation.ec.europa.eu/news/eu-kommission-will-korruptionsbekampfung-verstarken-2023-05-03_de> (13.3.2024). Kritisch zur Schätzung Stephenson, „It's Time to Abandon the \"\$2.6 Trillion/5% of Global GDP\" Corruption-Cost Estimate“, abrufbar unter <<https://globalanticorruptionblog.com/2016/01/05/its-time-to-abandon-the-2-6-trillion5-of-global-gdp-corruption-cost-estimate/>> (13.3.2023).

3 Vgl. <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/05/21/remarks-vice-president-joe-biden-romanian-civil-society-groups-and-stude>> (13.3.2024).

Dezentralisierung und Korruption. In diesem Kapitel behandeln wir zwei Forschungsfragen:

- Fördert oder behindert Dezentralisierung die Korruption?
- Wie sehr wird die Beziehung zwischen Dezentralisierung und Korruption von (länderspezifischen) Kontextfaktoren positiv oder negativ beeinflusst?

Wie sich zeigt, ist die Beziehung zwischen den beiden Konzepten komplex.

II. Theoretische Grundlagen

Korruption wird unterschiedlich gefasst. Ein Kernelement ist aber das Erlangen eines unrechtmäßigen privaten Nutzens für oder durch staatliche Amtsträger.⁴ Aus einer wirtschaftlichen Perspektive betrachtet gilt Korruption meist als ein negatives Phänomen, das sozialen und wirtschaftlichen Fortschritt verlangsamt. Es gibt allerdings auch Positionen, die wirtschaftsfördernde Effekte von Korruption sehen, weil Unternehmen beispielsweise zu schnelleren Verwaltungsverfahren kommen.⁵ Als illegales Handeln ist das Ausmaß von Korruption intransparent und notorisch schwierig zu messen.

Dezentralisierung bezeichnet die Übertragung von Befugnissen und Verantwortlichkeiten von einer Zentralregierung auf subnationale oder lokale Regierungsebenen. Dezentralisierung beinhaltet in der Regel die Verlagerung von Autorität und Entscheidungsfindung näher zur lokalen Ebene, was subnationalen Einheiten mehr Autonomie bei der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen, in der Haushaltsführung und der Politikumsetzung ermöglicht. Dezentralisierung kann verschiedene Formen annehmen. Darunter fallen die Dimension einer administrativen, fiskalischen und politischen Dezentralisierung.⁶

Die administrative Dimension der Dezentralisierung beinhaltet die Delegation von Verwaltung an subnationale Einheiten. Fiskalische

4 Shleifer/Vishny, Corruption, *Quarterly Journal of Economics* 108 (1993), 599 ff; Bohara/Mitchell/Mittendorf, Compound Democracy and the Control of Corruption: A Cross-Country Investigation, *Policy Studies Journal* 32/4 (2004), 481 ff.

5 Shleifer/Vishny, *Quarterly Journal of Economics* 108 (1993), 599 ff.

6 Treisman, The causes of corruption: a cross-national study, *Journal of Public Economics* 76 (2000), 399 ff.

Dezentralisierung ist die Übertragung finanzieller Ressourcen und Steuerbefugnisse an subnationale Regierungen, was ihnen ermöglicht, Einnahmen eigenständig zu generieren und zu verwalten. Politische Dezentralisierung bezieht sich auf die Verteilung politischer Autorität und Entscheidungsbefugnisse, wodurch lokalen Regierungen eine von der nationalen Politik unabhängige politische Entscheidungsfindung ermöglicht wird.⁷

Föderalismus ist nicht mit Dezentralisierung zu verwechseln. Ein föderaler Staat kann in der fiskalischen und administrativen Dimension stark zentralisiert sein, während ein unitarischer Staat stark dezentralisiert sein kann. Dezentralisierung wurde für unitarische Staaten zu einer pragmatischen Lösung, um Merkmale des Föderalismus zu integrieren.⁸

Durch Dezentralisierung von Autorität wird Entscheidungsfindung in Politik und Verwaltung für die Bevölkerung zugänglicher. Dezentralisierung kann einerseits einen dysfunktionalen öffentlichen Sektor verbessern und Beteiligung auf lokaler Ebene fördern. Andererseits kann Dezentralisierung Disziplinlosigkeit auf den niedrigeren Ebenen der Staatsorganisation anregen. Ein Beispiel ist eine lockere Budgetdisziplin der subnationalen Einheiten, weil diese darauf vertrauen, im Falle schwerwiegender finanzieller Probleme von der nationalen Regierung gerettet zu werden. Ein weiteres Risiko einer Dezentralisierung ist korrupte Herrschaft durch lokale Eliten.⁹

III. Theoretische Perspektiven

Die Beziehung zwischen Dezentralisierung und Korruption wird aus unterschiedlichen theoretischen Perspektiven erforscht. Zu diesen gehören die Prinzipal-Agent-Theorie, die Public Choice-Theorie, die Politische Ökonomie, die Theorie des kollektiven Handelns, die Institutionenökonomik und der Qualität des Regierens-Ansatz.

Zahlreiche Studien zu Korruption konzentrieren sich auf das Prinzipal-Agent-Modell, bei dem „[...] ein Prinzipal mit einem Agenten einen

7 Bardhan/Mookherjee (Hg), Decentralization and local governance in developing countries (2006); Davoodi/Zou, Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Analysis, Journal of Urban Economics 43/2 (1998), 244 ff.

8 Bednar, Federalism theory: the boundary problem, robustness and dynamics, in: Kincaid (Hg), A Research Agenda for Federalism Studies (2019) 27 ff.

9 Gurgur/Shah, Localization and Corruption: Panacea or Pandora's Box? Annals of Economics and Finance 15 (2002), 109 ff.

Vertrag abschließt, um im Auftrag des Prinzipals einige Aufgaben auszuführen. Bei der Ausführung der Aufgaben wählt der Agent eine Handlung. Die Handlung hat wiederum bestimmte Konsequenzen, das heißt ein Ergebnis, und das Ergebnis wirkt sich auf das Wohlergehen sowohl des Prinzipals als auch des Agenten aus".¹⁰ Die Agent-Prinzipal-Perspektive geht davon aus, dass der Prinzipal, zum Beispiel ein Minister, in einer asymmetrischen Beziehung mit Agenten in der Verwaltung steht. Ein Agent hat in Ausübung der Tätigkeit strukturell einen Informationsvorteil gegenüber dem Prinzipal, woraus sich zahlreiche systematische Probleme ergeben, darunter korrupte Handlungen seitens eines Agenten.¹¹

Im Schnittpunkt zwischen Public Choice-Theorie und der Politischen Ökonomie steht die Frage nach der Kontrolle von Institutionen der Politik oder der Verwaltung, zum Beispiel einer Regulierungsbehörde, durch Interessengruppen. Die klassische Föderalismustheorie geht davon aus, dass je niedriger die Regierungsebene ist, desto größer ist das Risiko einer Übernahme der Macht durch etablierte Interessen und desto geringer ist der Schutz von Minderheiten und vulnerable Bevölkerungsgruppen.¹² *Madison's* These, dass je lokaler Regieren erfolgt, desto größer ist das Risiko der Übernahme durch Interessengruppen, gilt als ein klassisches Risiko einer Dezentralisierung.¹³

Die Theorie des kollektiven Handelns betont die Rolle erfolgreicher zivilgesellschaftlicher Selbstorganisation und eines Bürgerengagements zur Eindämmung von Korruption. Sie postuliert, dass Dezentralisierung eine Strategie sein kann, um Bürgerbeteiligung, effektive Rechenschaft und Sensibilität gegen korrupte Praktiken zu fördern.¹⁴ Andere Analysen von Korruption konzentrieren sich auf institutionelle Faktoren. Bei schwachen Regierungen, die wenig Kontrolle über ihre Behörden haben, wird ein höheres Ausmaß von Korruption erwartet. Wohlhabende Länder mit professionalisierten, gut bezahlten Staatsbediensteten, soll-

10 Petersen, Recent Developments in The Economics of Organization: The Principal-Agent Relationship, *Acta Sociologica* 36/3 (1993), 277 ff. Eigene Übersetzung.

11 Banfield, Corruption as a Feature of Governmental Organization, *The Journal of Law & Economics* 18 (1975), 587 ff; Shleifer/Vishny, *Quarterly Journal of Economics* 108 (1993), 599 ff.

12 Hamilton/Madison/Jay, *The Federalist Papers* (2003).

13 Bardhan/Mookherjee, Capture and Governance at Local and National Levels, *American Economic Review* 2 (2000), 135 ff.

14 Gupta, Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty? Working paper No. 98/76 (1998); Heller, Degrees of Democracy: Some Comparative Lessons from India, *World Politics* 52/4 (2000), 484 ff.

ten ein geringeres Korruptionsrisiko haben.¹⁵ Ähnliche Perspektiven zu Korruption findet man im Qualität des Regierens-Ansatz.¹⁶

Eine weitere Sichtweise auf die Analyse politischer Korruption setzt beim Mangel an ethischer Verantwortung von Amtsträgern an. Dieser Ansatz bezieht neben den institutionellen Aspekten auch die individuelle Ebene ein. Ceva und Ferretti zeigen, wie persönliche Ethik die Macht hat, öffentliche Institutionen zu stärken oder zu schwächen, und betonen Reformen, die eine Antikorruptionskultur fördern.¹⁷

Politikwissenschaftliche Forschung konzentriert sich auf die Rolle von Wahlen und ihrer Auswirkungen für Korruption und Korruptionsbekämpfung. Bohara, Mitchell und Mittendorf¹⁸ untersuchten den Einfluss der Demokratie auf das wahrgenommene Ausmaß von Korruption. Sie zeigten, dass hohe demokratische Standards wie korrekte Wahlen, funktionierender politischer Wettbewerb und eine aktive Bürgerschaft einen positiven Einfluss auf die Eindämmung von Korruption haben. In Wahlen gibt es allerdings auch finanzielle Wahlkampfunterstützung durch Nutznießer von Korruption und Patronageversprechen an die Wählerschaft, die zum Wahlerfolg korrupter Politiker beitragen.

Studien zu Globalisierung haben die Forschung zur Korruption nochmals erweitert. Bisher auf einzelstaatliche Korruption fokussierte Forschung hat das Phänomen als transnational erkannt, weil korrupte Vorgänge immer öfter Staatsgrenzen überschreiten.¹⁹

Diese theoretischen Perspektiven liefern unterschiedliche Einblicke in die komplexe Beziehung zwischen Dezentralisierung und Korruption. Die Prinzipal-Agent-Theorie betont Fragen der Rechenschaftspflicht und potenzielle Interessenkonflikte, die Public Choice-Theorie die Rolle des Wettbewerbs und der Präferenzen in der Bürgerschaft. Politisch-ökonomische Perspektiven beleuchten die Verteilung von Ressourcen, während die Theorie kollektiven Handelns die Bedeutung des Bürgerengagement betont. Die institutionelle Ökonomie untersucht, wie das Design von Institutionen und der regulatorischen Rahmenbedingungen Korruption beeinflussen kann.

15 Shleifer/Vishny, *Quarterly Journal of Economics* 108 (1993), 599 ff.

16 Bågenholm et al, Introduction: Quality of Government, in: Bågenholm et al (Hg), *The Oxford Handbook of the quality of government* (2021) XIX-XXXII.

17 Ceva/Ferretti, *Political Corruption: The internal enemy of public institutions* (2021).

18 Bohara/Mitchell/Mittendorff, *Policy Studies Journal* 32/4 (2004), 481 ff.

19 Bågenholm et al, Introduction.

IV. Dezentralisierung und Korruption: Empirische Evidenz

Empirische Studien zum Zusammenhang zwischen Dezentralisierung und Korruption haben bisher keinen Konsens erzielt. Die Bandbreite reicht von positiven bis zu negativ Schlussfolgerungen, also dass Dezentralisierung Korruption verringert oder dass Dezentralisierung die Korruption fördert.

*Treisman*²⁰ vertritt die Position, dass Dezentralisierung korruptionsfördernd ist. Dezentralisierung bringt Regierung und Verwaltung näher zu den Bürgern, aber gerade diese Nähe fördert persönliche Beziehungen, die private vor öffentliche Interessen stellen, anstatt den unparteiischen Professionalismus in der Verwaltung. Unethisches Verhalten sei umso mehr zu erwarten, wo die Lokalpolitik mit geringem Wettbewerb und langen lokalpolitischen Karrieren Entscheidungsspielräume genießt, vor dem Hintergrund schwacher Lokalmedien und einer schwachen übergeordneten Gemeindeaufsicht. Interessengruppen haben gegenüber einer Lokalbehörde auch mehr Verhandlungsmacht als gegenüber einer nationalen Behörde. Die Studie von *Gurgur und Shah*²¹ zeigte dagegen, dass Korruption mit einer mangelnden Serviceorientierung der Verwaltung, fragilen demokratischen Institutionen, geringem wirtschaftlichem Wettbewerb, einer kolonialen Vergangenheit und zentralisierten Entscheidungen einhergeht. Internationale Institutionen förderten in den 1990er- und frühen 2000er-Jahren eine Dezentralisierung in Entwicklungsländern, um so Korruption zu bekämpfen.²²

Wir verwenden zwei empirische Maße, um den Zusammenhang zwischen Dezentralisierung und Korruption am Beispiel föderaler Staaten zu illustrieren: den *Regional Authority Index* (n-RAI)²³ und den *Corruption Perception Index*²⁴ (CPI). Wir verwenden die Liste

20 *Treisman*, *The Journal of Public Economics* 76 (2000), 399 ff.

21 *Gurgur/Shah*, *Annals of Economics and Finance* 15 (2002), 109 ff.

22 *de Mello/Barenstein*, *Fiscal Decentralization and Governance: A Cross-Country Analysis*, IMF Working Paper (2001); *Gurgur/Shah*, *Annals of Economics and Finance* 15 (2002), 109 ff.

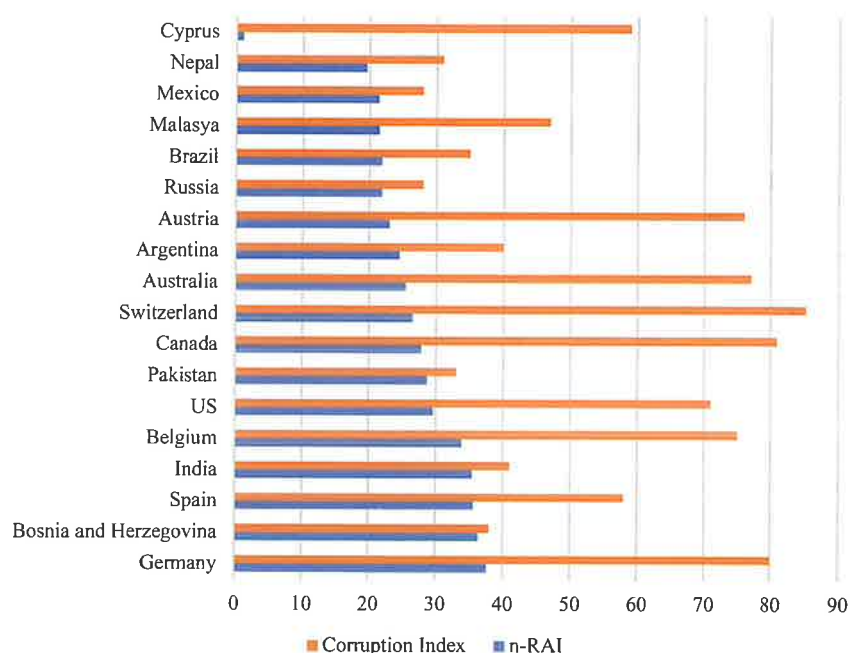
23 *Hooghe et al.*, *Measuring regional authority: A postfunctionalist theory of governance*¹ (2016); *Schakel*, *Validation of the Regional Authority Index*, *Regional & Federal Studies* 18/2 (2008), 143 ff; *Shair-Rosenfield et al.*, *Language difference and regional authority*, *Regional & Federal Studies* 31/1 (2021), 73 ff; *OECD* (Hg), *Methodology of the Regional Authority Index* (2019).

24 *Transparency International*, *Corruption Perceptions Index* (2021).

der 18 föderalen Staaten des *Forum of Federations*.²⁵ Innerhalb dieser Staatengruppe gibt es ausreichend Variation im Ausmaß der Regionalisierung.

Der CPI wurde von *Transparency International* entwickelt. Die subjektive Wahrnehmung von Korruption wird länderübergreifend gemessen und liefert einen Index mit Werten zwischen 0 (korrupt) bis 100 (nicht korrupt). Der Index gibt die Wahrnehmung von Unternehmern wider, nicht jene der allgemeinen Öffentlichkeit.

Abbildung 1: Dezentralisierung und wahrgenommene Korruption in föderalen Staaten (2018)



Quelle: Forum of Federations²⁶, n-RAI²⁷ and CPI²⁸.

25 Siehe <<https://forumfed.org/federal-countries/>>. Zur Klassifikation von Staaten als föderal oder unitarisch siehe *Barrios-Suvelza*, Neither unitary nor federal, *International Political Science Review* 41/3 (2020), 402 ff; *Gerring/Thacker/Moreno*, Are Federal Systems Better than Unitary Systems? (2007); *Riker*, Federalism (1975); *Watts*, Typologies of federalism (2012).

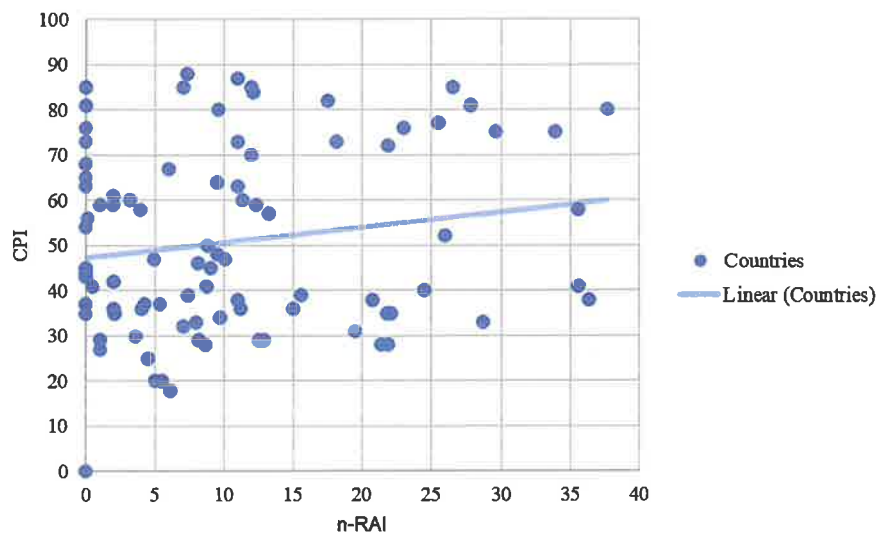
26 Siehe <<https://forumfed.org/federal-countries/>> (13.3.2024)

27 Siehe <<https://www.arjanschakel.nl/index.php/regional-authority-index>> (13.3.2024)

28 Siehe <<https://www.transparency.org/en/cpi/2018>> (13.3.2024)

Wie die Abbildung zeigt, gibt es keine starke Beziehung zwischen dem Ausmaß der Dezentralisierung und dem Ausmaß der wahrgenommenen Korruption in den föderalen Staaten.

Abbildung 2: Eine schwach positive Korrelation zwischen Dezentralisierung (n-RAI-Index) und wahrgenommener Korruption (CPI 2018)



In Abbildung 2 wird die Analyse auf jene 93 Staaten erweitert, für die diese beiden Maße zur Verfügung standen. Der Pearson-Korrelationskoeffizient von 0,14 zwischen Grad der Dezentralisierung und Ausmaß der wahrgenommenen Korruption für 93 Länder im Jahr 2018 liefert eine sehr schwache Beziehung zwischen diesen beiden Variablen. Tendenziell ist Dezentralisierung also mit mehr Wahrnehmung von mehr Korruption verbunden. Aber die bivariate Korrelation sagt nichts über die kausale Richtung aus oder ob der in der Literatur behauptete kausale Zusammenhang zwischen den beiden Phänomen besteht. Die Korrelation zwischen dem RAI-Index als Maß für Dezentralisierung und dem CPI-Index der wahrgenommenen Korruption im Jahr 2018 war schwach. Das ist nur ein empirischer Evidenzsplitter, aber genügt als Hinweis, dass man von Dezentralisierung als Mittel zur Korruptionsbekämpfung nicht zu viel erwarten sollte.

Die beiden erwähnten empirischen Maße haben ihre Schwächen. Dem Survey-basierten Index der wahrgenommenen Korruption wird im Besonderen vorgeworfen, dass er für reiche und arme Länder syste-

matisch ungleiche verzerrte Werte produziert. So wird der Vorwurf erhoben, dass Befragte auf die Frage zum Ausmaß der wahrgenommenen Korruption mit einer Interpretation der Ursachen von Armut reagieren: „One specific bias that has got some attention recently is a ‘poor is bad’ effect: that poor countries are perceived to be corrupt simply because they are poor while rich countries come out as clean because they are rich”.²⁹

V. Kontextfaktoren

Die Literatur zu Dezentralisierung und Korruption zählt eine Reihe vermittelnder Kontextfaktoren auf: politische Kultur, Rechtssystem, wirtschaftlicher Entwicklungsgrad, Verwaltungskapazität, Entwicklung der Zivilgesellschaft und Mediensystem.³⁰ Soziologische Studien weisen auf kulturelle Wurzeln von Korruption hin, wie den Einfluss der Religion. *Portilla*³¹ verweist auf höhere Korruption und geringere Wettbewerbsfähigkeit in den katholischen Staaten im Vergleich zu den protestantischen Staaten Europas oder den USA.

Korruption und Klientelismus liefern den Stoff für populistische Kampagnen, die im Namen des Volkes korrektes Handeln seitens der politischen Eliten einfordern. Populistische Politiker gewinnen Wahlen wegen Korruptionsskandalen. Wo sie in Regierungsverantwortung sind, findet man aber auch eine Zunahme von Korruption. Der frühere venezolanische Staatspräsident *Hugo Chavez* (1999–2013) machte einen politischen Aufstieg mit Kampagnen, die die Korruption der Regierenden anprangerten. Einmal an der Macht, wurde seine Regierung ebenso der massiven Korruption beschuldigt, insbesondere im Militär, das den Rückhalt für sein autoritäres Regime bot. Brasiliens früherer Präsident *Jair Bolsonaro* gab sich als Antikorruptions-Kämpfer und transferierte als Präsident öffentliche Gelder in ein „geheimes Budget“. Je schwächer das Rechtssystem eines Landes ist, desto größer sind die Anreize für korruptes Handeln der politischen Eliten.³²

29 *Søreide*, Is it wrong to rank? A critical assessment of corruption indices (CMI Working paper) (2006) 7.

30 *Bardhan/Mookherjee*, *American Economic Review* 2 (2000), 135 ff; *Paldam/Svendsen*, An essay on social capital: looking for the fire behind the smoke, *European Journal of Political Economy* 16/2 (2000), 339 ff.

31 *Portilla*, „Ye Shall Know“.

32 *Blonigen*, A Review of the Empirical Literature on FDI Determinants, *Atlantic Economic Journal* 33/4 (2005), 383 ff; *Rose-Ackerman*, Corruption and Government; *Treisman*, *Journal of Public Economics* 76 (2000), 399 ff.

Der Grad der wirtschaftlichen Entwicklung gilt als zentraler vermittelnder Faktor in der Beziehung zwischen Dezentralisierung und Korruption³³, auch wenn die Kausalrichtung zwischen Grad der wirtschaftlichen Entwicklung und dem Ausmaß der Korruption nicht eindeutig ist. Verwaltungskapazität gilt ebenso als wichtiger Mediator der Beziehung, wobei man davon ausgeht, dass eine starke Verwaltung die Korruption in dezentralisierten Systemen reduziert. Ist sie dagegen schwach, liefert Dezentralisierung mehr Gelegenheiten für Korruption.³⁴

Die Zivilgesellschaft, dazu gehören NGOs, Vereine, aktive Bürgerinnen und Bürger ist ein weiterer Faktor in der Beziehung zwischen Dezentralisierung und Korruption. Eine aktive Zivilgesellschaft ist eine Gegenmacht gegen lokale korrupte Praktiken,³⁵ ebenso wie freie Medien, die mit ihrer Berichterstattung korrupte Praktiken offen legen und Verantwortlichkeit lokaler Akteure einfordern.³⁶ Dezentralisierung als Modell des Regierens ist nicht automatisch gut oder schlecht zur Korruptionsbekämpfung. Der Erfolg der Strategie hängt wesentlich von der Berücksichtigung dieser Kontextfaktoren ab.

VI. Fallstudie Kolumbien: Stärkung der Lokalverwaltung und Korruptionsbekämpfung

Dezentralisierung stärkt subnationale Eliten und regionale Identitäten und führt zu neuen Formen des Regierens.³⁷ Das hat Auswirkungen

33 *Bardhan/Mookherjee*, Decentralisation and Accountability in Infrastructure Delivery in Developing Countries, *The Economic Journal* 116/508 (2006) 101; *Fjeldstad*, Fiscal decentralisation in Tanzania: For better or for worse? (CMI Working paper) (2001); *Mauro*, Corruption and the composition of government expenditure, *Journal of Public Economics* 69/2 (1998), 263 ff.

34 *Mookherjee/Png*, Corruptible Law Enforcers: How Should They Be Compensated? *The Economic Journal* 105/428 (1995), 145; *Treisman*, *Journal of Public Economics* 76 (2000), 399 ff.

35 *Faguet*, Does decentralization increase government responsiveness to local needs?, *Journal of Public Economics* (2004); *Hellman*, Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions, *World Politics* 52/4 (1998), 203; *McGee/Caventa*, Shifting Power? Assessing the Impact of Transparency and Accountability Initiatives (IDS Working Papers) 383 (2011), 1; *Salamon*, The resilient sector: The state of nonprofit America (2003).

36 *Brinkerhoff/Brinkerhoff*, Public Sector Management Reform in Developing Countries: Perspectives Beyond NPM Orthodoxy, *Public Administration and Development* 35/4 (2015), 222 ff; *Freille/Haque/Kneller*, A contribution to the empirics of press freedom and corruption, *European Journal of Political Economy* 23/4 (2007), 838 ff.

37 *Harbers*, Decentralization and the Development of Nationalized Party Systems in New Democracies: Evidence From Latin America, *Comparative Political Studies* 43/5 (2010), 606 ff.

auf das Verhalten politischer Akteure bei Wahlen, auf politische Repräsentation und politischen Wettbewerb, insbesondere auf der lokalen Ebene. Politische und fiskalische Dezentralisierung verstärken eine Regionalisierung des Wahlverhaltens. Territoriale Untergliederungen von Parteien gewinnen an Bedeutung und es kann zur Entstehung von Regionalparteien kommen. Je bedeutsamer die regionale und lokale Ebene in einem Staat ist, desto mehr können politische Akteure auf diesen Ebenen Ressourcen für den Wettbewerb generieren. Diese Ressourcen geben ihnen wiederum größere Autonomie gegenüber der nationalen Politik oder gegenüber der regionalen Politik. Im lateinamerikanischen Kontext erwies sich Dezentralisierung zur Lokalebene hin als ein Weg um die direkten Beziehungen zwischen Gemeinden und der nationalen Politik zu verbessern und gleichzeitig den Einfluss mächtiger Provinzgouverneure zu verringern.³⁸

Ein Aufbau von Staatskapazität auf der lokalen Ebene zur Bewältigung neuer Aufgaben eröffnet potentiell neue Wege für Korruption. *Fiszbein*³⁹ zeigt am Beispiel einer tiefgreifenden Dezentralisierung in Kolumbien in den 1980er-Jahren, wie die lokale Verwaltungskapazität zunahm und die Einführung von Kommunalwahlen eine neue Generation innovativer politischer Führungen in den Gemeinden produzierte. Kolumbien dezentralisierte die Lokalebene anstatt die Regionalebene. Wie schnell die Gemeinden dabei Kapazitäten für neue Befugnisse und die Bewältigung neuer Aufgaben entwickeln konnten, war ein wichtiger Taktgeber in diesem Prozess. Eine aktive Teilnahme der lokalen Bürgerschaften machte daraus eine nachhaltige Entwicklung ohne drastische Zunahme von Korruption.

Kolumbien hatte keine Tradition der Gemeindeautonomie und Lokalverwaltung. Historisch waren die finanziellen Mittel für die Lokalebene stets sehr niedrig, was einen negativen Kreislauf erzeugte. Ohne finanzielle Zuweisungen durch den Staat gab es keine lokale Verwaltungskapazität und angesichts dieses Mangels sah die nationale Politik keine Rechtfertigung an die Gemeinden mehr Verantwortung zu übertragen. Dieser negative Kreislauf konnte erfolgreich in einen positiven Kreislauf transformiert werden. Finanzielle Ressourcen führten zum Auf- und Ausbau der Lokalverwaltung mit besser ausgebildetem Verwaltungspersonal und besserer Infrastruktur. Die Lokalwahlen haben

38 Harbers, *Comparative Political Studies* 43/5 (2010), 606 ff.

39 Fiszbein, *The Emergence of local capacity: Lessons from Colombia*, *World Development* 25/7 (1997), 1029 ff.

nach *Fiszbein* für eine effektive Verantwortlichkeit der Lokalpolitik gesorgt. Zentral war dabei der Beitrag seitens der Zivilgesellschaft.

VII. Zukünftige Forschungsfragen

Bisher wenig erforscht sind die langfristigen Effekte von Dezentralisierung und Effekte einer regional differenzierenden Dezentralisierung. Auch komparative Forschung in diesem Feld ist noch ausbaufähig. Viele Studien konzentrieren sich auf die Analyse der kurzfristigen Effekte von Dezentralisierung auf Korruption.⁴⁰ Künftig sollte stärker im Fokus der Studien sein, ob diese anfänglichen Effekte über die Zeit stabil bleiben oder ob sie erodieren. Das gilt auch für die längerfristige Beobachtung einer stabilen oder sich verändernden Dezentralisierung.

Dezentralisierung kann sich auf verschiedene subnationale Verwaltungsebenen (Provinzen, Bezirke, Gemeinden) beziehen. Ein Fokus auf subnationale Einheiten erzeugt größere Fallzahlen für Analysen. Subnationale Variation in der Dezentralisierung und in der Korruption liefert Gelegenheiten für die Ermittlung kausaler Faktoren.⁴¹

Mehr komparative Forschung ist erforderlich, um den Effekt von Dezentralisierung auf Korruption über verschiedene Regionen und Staaten bewerten zu können und den Einfluss von Kontextfaktoren wie Institutionen, Kultur und nationale Traditionen. Die Erforschung von Korruption ist schwierig, gerade weil die Wahrnehmung von Korruption kultur-sensitiv ist. Wenn die Maße für Dezentralisierung und für die Ermittlung des Ausmaßes von Korruption von Studie zu Studie variieren, sind Verallgemeinerungen aus Fallstudien, aus Studien mit wenigen Ländern oder mit geringer Variation in kulturellen Kontextmerkmalen schwach untermauert. Die Verbesserung der Datenqualität in diesem Forschungsbereich bleibt ein Thema, wenn man der Politik Einsichten und praktische Vorschläge zur Korruptionsbekämpfung liefern möchte.

40 *Bardhan/Mookherjee*, *American Economic Review* 2 (2000), 135 ff; *Fisman/Gatti*, *Decentralization and corruption: evidence across countries*, *Journal of Public Economics* 83/3 (2002), 325 ff.

41 *Lambsdorff*, *Causes and consequences of corruption: What do we know from a cross section of countries?*, in: *Rose-Ackerman* (Hg), *International handbook on the economics of corruption* (2006) 3 ff; *Mookherjee/Png*, *The Economic Journal* 105 (1995), 145; *Treisman*, *Journal of Public Economics* 76 (2000), 399 ff.

VIII. Schlussfolgerungen

Korruption ist ein globales Problem und die Berichte von *Transparency International* zeichnen ein ernüchterndes Bild über die Wirksamkeit von Antikorruptionsmaßnahmen.⁴² Unterschiedliche theoretische Zugänge, wie die Prinzipal-Agenten-Theorie, Public Choice, Politische Ökonomie, Theorien kollektiven Handelns oder der Qualität des Regierens, liefern Konzepte für ein besseres Verständnis des Phänomens. Dabei gehen sie in der Regel von der Prämisse aus, dass Korruption nicht wünschenswert und daher zu bekämpfen ist.

Dezentralisierung wird häufig als Politikvorschlag in Diskussionen über Korruptionsbekämpfung eingebracht, aber wie der Beitrag skizziert hat, sind die Zusammenhänge zwischen Dezentralisierung und Korruption komplex. Weil das Phänomen Korruption komplex ist, gilt das auch für die Strategien zu dessen Bekämpfung. Wenn man weniger Korruption mittels Dezentralisierung erreichen will, sind Transparenz in Politik und Verwaltung, Mechanismen der Verantwortung und Kontrolle, zivilgesellschaftliches Engagement und freie Medien mitzudenken. Auch ist eine optimale Balance zu finden zwischen der Transparenz bei Entscheidungen in Politik und Verwaltung und der Vertraulichkeit von Entscheidungsprozessen. Mehr Forschung mit einem Fokus auf langfristige Auswirkungen, auf innerstaatliche Unterschiede und mit einer größeren Sensibilität für Kontextfaktoren verbessert auch die Qualität von Politikberatung bei der Korruptionsbekämpfung.

42 *Transparency International*, Corruption Perceptions Index 2022 (2023).

Die historische Entwicklung des Korruptionsstrafrechts

Ziel dieser Arbeit ist es, die historische Entwicklung des österreichischen Korruptionsstrafrechts in ihren wesentlichen Merkmalen¹ darzustellen.

I. Die *Constitutio Criminalis Theresiana* (1768) und das Strafgesetz Joseph II. (1787)

Das geltende österreichische Korruptionsstrafrecht des „öffentlichen Sektors“ wird in seinen Grundstrukturen bereits durch die *Constitutio Criminalis Theresiana* (CCT; 1768) geprägt. Artikel 65 §§ 1 ff CCT stellt unter dem Titel „von Bestechung der Richtern, und Amtspersonen“ diese Personen unter Strafe, wenn sie sich vorsätzlich in „Rechts- und Amtssachen“ bestechen lassen. Konkret: Wenn sie sich Geschenke versprechen lassen oder Geschenke vor oder nach der Rechtshandlung bzw dem Amtsgeschäft annehmen („passive Seite“ der Bestechung; heute „Bestechlichkeit“ genannt). Deswegen strafbar machen sich auch diejenigen, die Richter und Amtspersonen vorsätzlich bestechen, indem sie ihnen Geschenke versprechen oder geben („aktive Seite“ der Bestechung), und die sich – nach heutiger Nomenklatur – an der Bestechung durch Erleichterung/Ermöglichung der Tat wesentlich beteiligen (heute: sonstiger Tatbeitrag nach § 12 dritter Fall StGB). Als Sanktion war sogar die Todesstrafe vorgesehen. Der damaligen Gesetzestechnik entsprechend, wonach die „Erwägungsgründe“ des Gesetzgebers für die Kriminalisierung in das Gesetz selbst aufgenommen werden, wird als Grund für die Bestechlichkeit „treulose Eigennützigkeit“ genannt; und für die Bestechung „boshafte Verführung“; beides sei, so der dritte Grund, eine „Urquelle [...] von Ungerechtigkeiten, Partheylichkeiten, und Amtsbeuntreuungen“. Geschenke „in wenigen Getränk oder Esswaren“ und sonstigen „Kleinigkeiten“ waren Milderungsgründe bei der Strafbemes-

¹ Hinsichtlich aller Details der historischen Entwicklung siehe Nordmeyer/Stricker, Vor §§ 304–309 StGB, in: Höpfel/Ratz (Hg), Wiener Kommentar zum StGB² (2020) Rz 1 bis 57.

sung, heute schließen sie, wie wir noch sehen werden, die Strafbarkeit bisweilen sogar ganz aus.

Nach § 58 erster Teil Strafgesetz Joseph II.² (1787) ist strafbar, wer „in einem Amte die anvertraute Macht und sein Ansehen anwendet, um [...] sich von Jemanden Vorthelle zuzuwenden [...]“. Und § 59 verbietet Richtern bei Strafe die Annahme von Geschenken, die sich durch sie verleiten lassen, „die ordentliche Gerechtigkeitspflege zu verändern, Recht zu versagen, oder ein offenbar ungerechtes Urtheil zu schöpfen“. Strafbar nach § 61 schließlich macht sich, wer sich durch „Verheißungen“ (Versprechen), durch „mittelbar oder unmittelbar zugewendete Geschenke“ oder auf „andere sträfliche Wege“ zu seinem oder eines Dritten Vorteil daran beteiligt. Die Todesstrafe kommt für Joseph II. – eines seiner größten Verdienste ist ihre Abschaffung – nicht mehr in Frage, wohl aber ist neben der Freiheitsstrafe die „Ausstellung auf der Schandbühne“ – an drei aufeinanderfolgenden Tagen jeweils eine Stunde mit einer um die Brust gehängten Tafel, auf der das Verbrechen geschrieben ist – „und die öffentliche Kundmachung des Verbrechers“ (§ 60) zu verhängen, eine Sanktion, für die in letzter Zeit unter dem Titel „shaming“ der Täter und der Unternehmen geworben wird, zu deren Vorteil Finanzstraftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Union begangen worden sind, in Österreich bisher ohne jeden Erfolg. Wirklich „up to date“ ist das Strafgesetz Joseph II. freilich mit seiner Beschreibung der Bestechlichkeit, die der heute gängigen Definition von Korruption zB von Transparency International entspricht: „Korruption ist der bewusste Missbrauch von anvertrauter Macht zum persönlichen Nutzen oder Vorteil“.

II. Das Strafgesetz 1803 und das Strafgesetz 1852

Nach § 88 Strafgesetz 1803³ (StG 1803) und nach seinem textgleichen Nachfolger § 104 Strafgesetz 1852⁴ (StG 1852) macht sich der Beamte wegen „Geschenkannahme in Amtssachen“ strafbar, der für die pflichtwidrige wie pflichtgemäße Amtsausübung oder für eine „Parteilichkeit“ ein Geschenk „unmittelbar oder mittelbar annimmt“ oder sich sonst einen „Vorteil zuwendet oder versprechen lässt“. Bei der Bestechung, der im damaligen Juristenjargon so genannten „Verführung zum Amts-

2 JGS 611.

3 JGS 626.

4 RGBl 117/1852.

missbrauch“ nach § 89 StG 1803 bzw der im Gesetz selbst so bezeichneten „Verleitung zum Mißbrauche der Amtsgewalt“ nach § 105 StG 1852, kommt es vor allem bei den Tatsubjekten zu marginalen Unterschieden, die für das Verständnis des geltenden Rechts hier nicht interessieren. Neben diesen Verbrechen kennt das StG 1852 auch die nach § 311 subsidiär anwendbare und mit geringerer Strafe bedrohte Übertretung der „Verleitung eines Beamten zum Mißbrauch der Amtsgewalt“, die den Versuch der Verleitung zur Parteilichkeit oder zur Verletzung der Amtspflicht durch Geschenke verpönt.

III. Das Antikorruptionsgesetz (1964)

Durch Art II Abs 1 Antikorruptionsgesetz⁵ – zum ersten Mal kommt der Begriff „Korruption“ in einem österreichischen Strafgesetz vor – wird das Korruptionsstrafrecht, um bis dahin straflose Korruptionsfälle in den Unternehmen der öffentlichen Hand zu erfassen, die vermehrt privatrechtlich betrieben werden, auf Tatsubjekte über Richter und Beamte hinaus ausgedehnt. Unter dem Titel „Geschenkannahme leitender Angestellter eines Unternehmens“, das eine oder mehrere Gebietskörperschaften selbst betreiben oder an dem sie unmittelbar oder mittelbar zu mehr als zur Hälfte beteiligt sind (Abs 4) – wir befinden uns deshalb immer noch im (überwiegend) öffentlichen Sektor der Korruption – wird, und diese Tathandlung ist neu, neben dem Annehmen und Sich-Versprechen-Lassen auch das als besonders gefährlich und damit besonders rechtswidrig erachtete „Fordern“ eines Vermögensvorteils für sich oder einen Dritten für die pflichtwidrige oder pflichtgemäße Vornahme oder Unterlassung einer Rechtshandlung durch einen (im Gesetz nicht näher definierten) „leitenden Angestellten“ des Unternehmens unter Strafe gestellt, auf dessen Geschäftsführung ihm ein – erneut nicht näher definierter – „maßgeblicher Einfluss“ zusteht. Diesem „leitenden Angestellten“ werden in Art V Antikorruptionsgesetz Geschäftsführer, Vorstands- und Aufsichtsratsmitglieder sowie Prokuristen gleichgestellt. Wenn der Vermögensvorteil „geringfügig“ ist und der Angestellte nicht gewerbsmäßig handelt, bleibt er straffrei (Abs 2). Ebenso straffrei sind die Tathandlungen, wenn die Rechtshandlung des Angestellten pflichtgemäß ist und sie überdies – nur ja keine klaren Grenzen und Signale – der „Übung des redlichen Geschäftsverkehrs“ entsprechen (Abs 3).

5 BGBl 116/1964.

Als Gegenstück dazu auf der „aktiven Seite“ bedroht Art III Abs 1 Antikorruptionsgesetz unter dem Titel „Bestechung leitender Angestellter eines Unternehmens“ das vorsätzliche Anbieten, Versprechen und Gewähren eines Vermögensvorteils für den Angestellten oder einen Dritten mit dem Ziel der pflichtwidrigen Vornahme oder Unterlassung einer Rechtshandlung durch den leitenden Angestellten. Die Bestechung mit dem Ziel der Vornahme oder Unterlassung einer pflichtgemäßen Rechtshandlung dagegen ist nicht strafbar, ihr Unrechtsgehalt wird nicht für strafwürdig erachtet.

Das Antikorruptionsgesetz schafft durch Art IV einen zweiten neuen Tatbestand, und zwar den der „Verbotenen Intervention“. Bei Strafe verboten wird das Fordern, Annehmen oder Sich-Versprechen-Lassen eines Vermögensvorteils für die direkte und indirekte Einflussnahme auf Beamte, auf leitende Angestellte der eben genannten Unternehmen mit maßgeblichem Einfluss auf das Unternehmen und auf Mitglieder der allgemeinen Vertretungskörper, damit sie eine in ihren Aufgabenbereich fallende Dienstverrichtung oder Rechtshandlung parteilich vornehmen oder unterlassen (Abs 1). Strafflos ist, wenn der Vermögensvorteil geringfügig ist und wenn nicht gewerbsmäßig gehandelt wird (Abs 2). Überdies bleiben auch die Personen straffrei, die, wie Rechtsanwälte oder Notare, im Rahmen ihrer Befugnis zu entgeltlicher Vertretung handeln (Abs 3).

IV. Das Strafgesetzbuch 1974

Das Strafrechtsänderungsgesetz 1971⁶, bereits maßgeblich beeinflusst durch die Vorarbeiten für das heute geltende Strafgesetzbuch⁷ (StGB), das am 1.1.1975 in Kraft treten wird, ändert die §§ 104, 105 und 311 StG 1852 grundlegend. Weil diese Neuerungen mit nur marginalen Abweichungen vom StGB übernommen werden, stelle ich nur dessen Korruptionsbestimmungen vor.

Im 22. Abschnitt „Strafbare Verletzungen der Amtspflicht und verwandte strafbare Handlungen“ macht sich wegen „Geschenkannahme durch Beamte“ nach § 304 StGB strafbar der Beamte – nach § 74 Z 4 StGB jeder, der bestellt ist, im Namen des Bundes, eines (Bundes)Landes, eines Gemeindeverbandes, einer Gemeinde oder einer anderen Person des öffentlichen Rechts als deren Organ Rechtshandlungen vorzunehmen;

6 BGBl 273/1971.

7 BGBl 60/1974.

oder sonst mit Aufgaben der Bundes-, Landes- oder Gemeindeverwaltung betraut ist –, der für die pflichtwidrige (Abs 1) oder pflichtgemäße (Abs 2) Vornahme oder Unterlassung eines Amtsgeschäfts von einem anderen für sich oder einen Dritten einen Vermögensvorteil fordert, annimmt oder sich versprechen lässt. Das Fordern, Annehmen und Sich-Versprechen-Lassen eines bloß „geringfügigen“ Vermögensvorteils – im Wert von höchstens 100 Schilling (ca 7 Euro)⁸ – für die pflichtgemäße Amtsführung ist nach Abs 2 straffrei, es sei denn, der Beamte handelt gewerbsmäßig, was nach der Legaldefinition des § 70 StGB die Begehung der Straftat mit der Absicht verlangt, sich durch ihre wiederkehrende Begehung eine fortlaufende Einnahmequelle zu verschaffen.

Dieselben Tathandlungen für die Vornahme oder Unterlassung einer Rechtshandlung eines leitenden Angestellten eines Unternehmens – er muss, wie nach dem Antikorruptionsgesetz, maßgeblichen Einfluss auf die Geschäftsführung haben und ihm stehen Geschäftsführer, Vorstands- und Aufsichtsratsmitglieder sowie Prokuristen gleich (§ 309 StGB) –, das eine Gebietskörperschaft betreibt oder an dem sie zumindest zur Hälfte beteiligt ist, sind als „Geschenkannahme leitender Angestellter“ nach § 305 StGB strafbar. Straffrei ist auch hier das nicht gewerbsmäßige Fordern, Annehmen oder Sich-Versprechen-Lassen eines bloß geringfügigen Vermögensvorteils (Abs 2). Und, wie seit dem Antikorruptionsgesetz, wenn die Rechtshandlung pflichtgemäß ist und die Tathandlung der Übung des „redlichen Geschäftsverkehr“ entspricht (Annehmen eines Geschenkkorbs zu Weihnachten, Teilnahme an einem Bankett anlässlich eines Vertragsabschlusses).

Die „Geschenkannahme durch Sachverständige“ nach § 306 StGB erfasst den von einem Gericht oder einer Verwaltungsbehörde für ein bestimmtes Verfahren bestellten Sachverständigen – nicht aber einen privat bestellten Sachverständigen –, der für einen unrichtigen Befund oder ein unrichtiges Gutachten einen Vermögensvorteil fordert usw. Nicht strafbar ist das Fordern usw. von Vermögensvorteilen für richtige Befunde und Gutachten.

Als Gegenstück auf der „aktiven Seite“ zu den §§ 304 und 305 StGB kriminalisiert § 307 StGB das Anbieten, Versprechen und Gewähren eines Vermögensvorteils mit der Vorsatzform „Absicht“, also mit dem Ziel, den Beamten (Z 1) bzw den leitenden Angestellten (Z 2) zur pflichtwidrigen Vornahme oder Unterlassung des Amtsgeschäfts bzw der Rechtshandlung zu „verleiten“, worunter „dazu veranlassen“ zu ver-

8 Leukauf-Steiniger, Kommentar zum StGB (1974) 1200 f.

stehen ist. Für den Sachverständigen fehlt so ein Gegenstück. Und die aktive „Bestechung“ mit dem Ziel, pflichtgemäße Amtshandlungen von Beamten bzw Rechtshandlungen leitender Angestellter zu bewirken, ist auch straffrei.

Die „Verbotene Intervention“ nach § 308 StGB schließlich kriminalisiert, wie seit Art IV Antikorruptionsgesetz, denjenigen, der wesentlich unmittelbar oder mittelbar darauf Einfluss nimmt, dass ein Beamter, ein leitender Angestellter eines Unternehmens im eben dargestellten Sinn oder ein Mitglied eines allgemeinen Vertretungskörpers eine in seinen Aufgabenbereich fallende Dienstverrichtung oder Rechtshandlung „parteilich“ vornehme oder unterlasse – wenn sich der Beeinflussung von anderen als sachlichen oder rechtlichen Beweggründen leiten lässt wie Rücksicht des Wohlwollens oder der Ungunst gegenüber einer Partei⁹ –, und für diese Einflussnahme für sich oder einen Dritten einen Vermögensvorteil fordert, annimmt oder sich versprechen lässt (Abs 1). Ist der Vorteil nur geringfügig und wird nicht gewerbsmäßig gehandelt, ist dies ebenso straflos (Abs 2) wie die Intervention im Rahmen einer entgeltlichen Vertretung, zB als Rechtsanwalt oder Notar¹⁰ (Abs 3).

V. Das Zweite Antikorruptionsgesetz (1982)

Durch das Zweite Antikorruptionsgesetz¹¹ wird auch das Fordern eines bloß geringfügigen (Vermögens)Vorteils durch einen Beamten und durch einen leitenden Angestellten für eine pflichtgemäße Amtshandlung/Rechtshandlung – unabhängig von der Frage der gewerbsmäßigen Begehung – für strafbar erklärt; ebenso bei der Verbotenen Intervention (§§ 304 Abs 2, 305 Abs 2, 308 Abs 2 StGB). Und die Straflosigkeit des Annehmens und Sich-Versprechen-Lassens eines geringfügigen (Vermögens)Vorteils, ohne gewerbsmäßig zu handeln, wird bei der „Geschenkannahme durch leitende Angestellte“ auf pflichtgemäße Rechtshandlungen eingeschränkt (§ 305 Abs 2). Die Straflosigkeit der Tathandlungen bei der pflichtgemäßen Rechtshandlung, wenn sie der „Übung des redlichen Geschäftsverkehrs“ entsprechen, wird ersatzlos gestrichen.

Als neue Tatsubjekte des § 305 StGB kommen die „Mitarbeiter“ der leitenden Angestellten hinzu, die die Geschäftsführung durch Erstellung

9 Leukauf-Steininger, Kommentar 1210.

10 Leukauf-Steininger, Kommentar 1211.

11 BGBl 205/1982.

von Unterlagen oder Vorschlägen oder auf gleichwertige Weise regelmäßig maßgebend beeinflussen, so sie für eine auf die pflichtwidrige Vornahme oder Unterlassung einer Rechtshandlung durch den leitenden Angestellten gerichtete Beeinflussung für sich oder einen Dritten einen Vermögensvorteil fordern, annehmen oder sich versprechen lassen, „es sei denn, daß entweder der Vermögensvorteil lediglich geringfügig ist oder dem Täter daraus sonst nach den Umständen kein Vorwurf gemacht werden kann“ (§ 305 Abs 3 StGB).

Eine Änderung erfährt § 305 StGB auch durch die Neudefinition des Unternehmens, in dem die leitenden Angestellten und ihre Mitarbeiter von Korruption abgehalten werden sollen: War bisher gefordert, dass die Gebietskörperschaften zu „mehr als zur Hälfte“ an dem Unternehmen beteiligt sind, genügt jetzt, dass sie am Unternehmen „mit mindestens 50 vH des Stamm-, Grund- oder Eigenkapitals beteiligt sind“; oder, und auch das ist neu, dass „seine Gebärung der Überprüfung durch den Rechnungshof unterliegt“, was auch bei geringerer Beteiligung der Fall sein kann (§ 305 Abs 4 StGB).

(Die aktive Bestechung nach) § 307 StGB erhält die Überschrift „Geschenke an Beamte und leitende Angestellte“. Dabei wird einmal die strafbare Verleitung des Beamten und des leitenden Angestellten zu pflichtwidrigen Amtshandlungen/Rechtshandlung durch Anbieten, Gewähren und Versprechen eines Vermögensvorteils zusammengefasst (Abs 1); und in Abs 2 die Strafbarkeit dieser Tathandlungen auf pflichtgemäße Amtshandlungen/Rechtshandlungen des Beamten und des leitenden Angestellten ausgedehnt, es sei denn, dass dem Täter „nach den Umständen kein Vorwurf gemacht werden kann“ (Abs 2).

VI. Das Strafrechtsänderungsgesetz 1987

Das Strafrechtsänderungsgesetz 1987 (StrÄG 1987)¹² führt für die Geschenkannahme durch Beamte nach § 304 Abs 1 und 2 StGB eine Wertqualifikation ein und bedroht die Tat mit höherer Freiheitsstrafe, wenn der Vermögensvorteil 25.000 Schilling (1.816 Euro) übersteigt (Abs 3). § 305 StGB wird in „Geschenkannahme durch leitende Angestellte eines öffentlichen Unternehmens“ umbenannt, inhaltliche Änderungen hinsichtlich des Tatbestands und der Definition des leitenden Angestellten sowie des Unternehmens erfolgen nicht.

12 BGBl 605/1987.

Die neue „Geschenkannahme durch Mitarbeiter und selbständige Berater“ (des leitenden Angestellten eines öffentlichen Unternehmens) nach § 306a StGB verlangt für den Mitarbeiter nicht mehr, dass er die Geschäftsführung „maßgebend“ beeinflusst, sondern nur mehr, dass er sie „regelmäßig“ beeinflusst; und die Beeinflussung kann neben Vorschlägen und Unterlagen auch durch „Auskünfte“ erfolgen (Abs 1). Die Straflosigkeit bei geringfügigen Vermögensvorteilen und wegen mangelnder Vorwerfbarkeit wird abgeschafft.

§ 306a Abs 2 StGB erfasst als Tatsubjekte auch die „gegen Entgelt tätigen sachverständigen Berater“ (Konsulenten) von Beamten und leitenden Angestellten öffentlicher Unternehmen, die die Führung der Amtsgeschäfte bzw der Geschäftsführung allerdings „maßgebend“ beeinflussen müssen.

§ 307 StGB wird – endlich – „Bestechung“ genannt. In seinem Abs 1 Z 1 bis 5 sind die „Tatobjekte“, an denen den Tathandlungen Anbieten, Versprechen und Gewähren des Vermögensvorteils für pflichtwidrige Amtsgeschäfte, Rechtshandlungen usw ansetzen: Beamte, leitende Angestellte öffentlicher Unternehmen, Sachverständige, Mitarbeiter leitender Angestellter und Konsulenten; und in seinem Abs 2 Beamte (Z 1) und leitende Angestellte (Z 2), die auch für pflichtgemäße Amtsbzw Rechtshandlungen bestochen werden können. Abs 2 verlangt für die Strafbarkeit allerdings einen „nicht bloß geringen Vermögensvorteil“ und lässt auch den Täter straffrei, dem nach den Umständen des Einzelfalls für die Bestechung kein Vorwurf gemacht werden kann.

VII. Das Strafrechtsänderungsgesetz 1998

Aufgrund des Beitritts Österreichs zur Europäischen Union erweitert das Strafrechtsänderungsgesetz 1998¹³ in Umsetzung des Ersten Protokolls zum Übereinkommen der finanziellen Interessen der Europäischen Union¹⁴ und des EU-Bestechungsübereinkommens¹⁵ den Kreis der Tatsubjekte der Geschenkannahme durch Beamte und der Tatobjekte der Bestechung, allerdings jeweils nur für pflichtwidrige Amtsgeschäfte (§§ 304 Abs 1 StGB; 307 Abs 1 Z 1 StGB). Und in Umsetzung des OECD-Übereinkommens zur Bekämpfung der Bestechung auslän-

13 BGBl I 153/1998.

14 ABI C 313/1996, 1.

15 ABI C 195/1997, 1.

discher Amtsträger¹⁶ werden zu den Tatobjekten der Bestechung auch „ausländische Beamte“ gezählt, wenn sie in der Absicht bestochen werden, „um im internationalen Geschäftsverkehr einen Auftrag oder sonst einen unbilligen Vorteil zu erlangen oder zu behalten“ (§ 307 Abs 1 Z 5 StGB); sie werden auch in die „Verbotene Intervention“ aufgenommen (§ 308 Abs 1 StGB). Im Hinblick auf das OECD-Bestechungsübereinkommen wird überdies durch das Abgabenänderungsgesetz 1998¹⁷ die einzige Ausnahme vom bereits seit 1.1.1982 bestehenden „Abzugsverbot“ von strafbaren Geld- und Sachzuwendungen wie Schmier- und Bestechungsgeldern bei den Ertragssteuern im Zusammenhang mit Ausfuhrumsätzen abgeschafft.

Eine ganz wesentliche Änderung schafft das Strafrechtsänderungsgesetz 1998 auch dadurch, dass an Stelle des bis dahin in den hier besprochen Straftatbeständen des StGB verwendeten Tatmittels „Vermögensvorteil“ das des weiter gefassten „Vorteils“ tritt, worunter auch im Sinne der erwähnten Übereinkommen gegen Bestechung nicht nur direkte materielle, sondern auch indirekte materielle und ideelle Werte fallen.

VIII. Das Strafrechtsänderungsgesetz 2008

Die Innovation des Strafrechtsänderungsgesetzes 2008 (StrÄG 2008)¹⁸ schlechthin ist die Einführung von Straftatbeständen zur Bekämpfung der Korruption im „privaten Sektor“ (abseits der bereits seit Beginn des 20. Jahrhunderts bestehenden speziellen Strafbestimmungen zum Schutz des Wettbewerbs¹⁹ wie heute § 10 UWG²⁰, der die Bestechung von und die Bestechlichkeit der Bediensteten und Beauftragten von Unternehmen im geschäftlichen Verkehr zu Zwecken des Wettbewerbs kriminalisiert). Laut der RV²¹ werden damit die dort näher bezeichneten Übereinkommen in nationales Strafrecht umgesetzt („Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption“, „Rahmenbeschluss zur Bekämpfung der Korruption im privaten Sektor“ der EU und „Strafrechtsübereinkommen“ des Europarats).

16 Übereinkommen über die Bekämpfung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr samt Anhang, BGBl III 176/1999.

17 BGBl I 28/1999.

18 BGBl I 109/2007.

19 Nordmeyer/Stricker, Vor §§ 304–309 Rz 34.

20 Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb 1984 – UWG, BGBl 448/1984 idgF.

21 285 BlgNR 23. GP, 3.

Als „Geschenkannahme durch Bedienstete oder Beauftragte“ pönalisiert § 168c StGB das Fordern, Annehmen und Sich-Versprechen-Lassen eines Vorteils für sich oder einen Dritten für die pflichtwidrige Vornahme oder Unterlassung einer Rechtshandlung wie den Abschluss eines Kaufvertrags durch einen Bediensteten (zB Angestellter) oder Beauftragten (zB Vermittler) eines Unternehmens (Abs 1); wenn der Vorteil den Wert von 5.000 Euro übersteigt, erhöht sich die Strafdrohung von bis zu zwei auf bis zu drei Jahre Freiheitsstrafe (Abs 2). Wie bei der Geschenkannahme durch Beamte seit dem Zweiten Antikorruptionsgesetz 1982 ist nur das nicht gewerbsmäßig begangene Annehmen und Sich-Versprechen-Lassen eines geringfügigen Vorteils straffrei (Abs 3); das Fordern auch eines nur geringfügigen Vorteils dagegen ist strafbar.

Als Gegenstück auf der „aktiven Seite“ macht sich nach § 168d StGB wegen „Bestechung von Bediensteten oder Beauftragten“ eines Unternehmens strafbar, wer diesen Personen für die pflichtwidrige Vornahme oder Unterlassung einer Rechtshandlung einen „nicht bloß geringfügigen“ Vorteil anbietet, verspricht oder gewährt.

Diese zwei Delikte sind nur auf Verlangen des Verletzten (Unternehmers, Unternehmens) zu verfolgen (Privatanklagedelikte; § 168e StGB).

Neu ist, dass jetzt „Amtsträger“ und „Schiedsrichter“ Tatsubjekte der jetzt so genannten „Geschenkannahme durch Amtsträger oder Schiedsrichter“ nach § 304 StGB sind. „Amtsträger“ ist laut § 74 Abs 1 Z 4a lit b StGB, wer für Österreich, einen anderen Staat oder für eine internationale Organisation ein Amt in der Gesetzgebung, Verwaltung oder Justiz innehat oder sonst mit öffentlichen Aufgaben, einschließlich in öffentlichen Unternehmen, betraut ist – ausdrücklich davon ausgenommen sind Mitglieder inländischer verfassungsmäßiger Vertretungskörper; wer hingegen Mitglied des Europäischen Parlaments ist, ist „Gemeinschaftsbeamter“ laut § 74 Abs 1 Z 4b StGB. Und „Schiedsrichter“ sind Entscheidungsträger eines im In- oder Ausland im Sinne der §§ 577 ff ZPO²² eingerichteten Schiedsgerichts (§ 74 Abs 1 Z 4c StGB).

§ 304 Abs 1 StGB unterscheidet nicht mehr zwischen pflichtwidrigen und pflichtgemäßen Amtsgeschäften, sondern verlangt eine konkret bestimmte Handlung oder Unterlassung im Zusammenhang mit der Amtsführung, für die der Vorteil gefordert, angenommen oder versprochen wird, und droht dafür unterschiedslos, ob pflichtwidrig oder nicht, eine Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren an.

22 Zivilprozessordnung RGBI 113/1895 idgF.

Nach Abs 2 werden österreichische Amtsträger und Schiedsrichter, Amtsträger und Schiedsrichter eines anderen Mitgliedsstaats der Europäischen Union und Gemeinschaftsbeamte der Europäischen Union (§ 74 Abs 1 Z 4b StGB) mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr bedroht, wenn sie sich – ohne Zusammenhang mit einer konkret bestimmten Handlung oder Unterlassung – für ihre Amtsführung bestechen lassen. Also das, was im Jargon als „Anfüttern“ oder „Klimapflege“ verniedlicht wird.

Neu ist auch der Tatbestand der „Abgeordnetenbestechung“ nach § 304a StGB, der das „Unternehmen“ des Stimmenkaufs und Stimmenverkaufs, also Bestechung und Bestechlichkeit bei einer Wahl oder Abstimmung im Nationalrat, Bundesrat, in der Bundesversammlung, in einem Landtag oder Gemeinderat mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr bedroht.

Die Bestechung nach § 307 StGB wird an die neuen Begriffe des § 304 StGB angepasst und in Abs 2 wird auf der aktiven Seite als Gegenstück zum „Anfüttern“ nach § 304 Abs 2 StGB kriminalisiert, wer einem österreichischen Amtsträger usw einen „nicht bloß geringfügigen Vorteil“ anbietet, gewährt oder verspricht.

IX. Das Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz 2009

Bereits ein Jahr später bringt das Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz 2009 (KorrStrÄG 2009)²³ erneut zum Teil gravierende Änderungen.

Der Amtsträgerbegriff des § 74 Abs 1 Z 4a StGB wird neu strukturiert und insbesondere werden jetzt auch die ein Jahr zuvor noch ausdrücklich davon ausgenommenen Mitglieder der inländischen verfassungsmäßigen Vertretungskörper von ihm erfasst, soweit sie bei einer Wahl oder Abstimmung ihre Stimme abgeben oder sonst in Ausübung ihrer Pflichten eine Handlung vornehmen oder unterlassen (lit a).

Verschärft wird die „Geschenkannahme durch Bedienstete oder Beauftragte“ nach § 168c StGB, indem der als Wertqualifikation vorgesehene Betrag von 5.000 Euro auf 3.000 Euro herabgesetzt wird; und durch Streichen des Abs 3 wird auch das nicht gewerbsmäßig begangene Annehmen und Sich-Versprechen-Lassen eines geringfügigen Vorteils strafbar.

23 BGBl I 98/2009.

Die als Gegenstück zu der mit den gleichen Strafdrohungen versehenen „Bestechung“ nach § 307 StGB auf der „passiven Seite“ jetzt treffender genannte „Bestechlichkeit“ nach § 304 Abs 1 StGB verlangt, so wie bereits vor dem Strafrechtsänderungsgesetz 2008, dass sich der Amtsträger für die pflichtwidrige Vornahme oder Unterlassung eines (konkret bestimmten) Amtsgeschäfts bestechen lässt (Abs 1), und droht höhere Freiheitsstrafen an, wenn der Wert des Vorteils 3.000 (sechs Monate bis fünf Jahre Freiheitsstrafe) bzw 50.000 Euro (ein bis zehn Jahre Freiheitsstrafe) übersteigt (Abs 2).

Die Bestechlichkeit für pflichtgemäße, konkrete bestimmte Amtsgeschäfte wird als „Vorteilsannahme“ nach § 305 StGB unter Strafe gestellt. Nach Abs 1, wenn es sich um einen Amtsträger nach § 74 Abs 1 Z 4a lit b bis d StGB handelt (zB Organe und Dienstnehmer einer Gebietskörperschaft, eines Sozialversicherungsträgers, eines anderen Staates oder einer internationalen Organisation, betraut mit Aufgaben der Gesetzgebung, Verwaltung und Justiz usw) und dem Annehmen oder Sich-Versprechen-Lassen des Vorteils überdies ein dienst- oder organisationsrechtliches Verbot entgegensteht. Das Fordern eines Vorteils für ein pflichtgemäßes Amtsgeschäft wird nach Abs 2 sanktioniert, es sei denn, dass es nach einer dienst- oder organisationsrechtlichen Vorschrift oder einer dienstrechtlichen Genehmigung ausdrücklich erlaubt ist. Abs 3 qualifiziert die Vorteilsannahme bei Übersteigen des Werts von 3.000 und 50.000 Euro. Als Gegenstück zu § 305 Abs 1 StGB fungiert auf der aktiven Seite die so genannte „Vorteilszuwendung“ nach § 307a StGB mit denselben Strafdrohungen auch hinsichtlich der Wertqualifikationen.

Die „Vorbereitung der Bestechlichkeit oder der Vorteilsannahme“ nach § 306 Abs 1 und 2 StGB pönalisiert das Fordern, Annehmen und Sich-Versprechen-Lassen eines Vorteils mit dem erweiterten Vorsatz der Anbahnung pflichtwidriger (Abs 1) und pflichtgemäßer (Abs 2) „künftiger Amtsgeschäfte“. Auf der aktiven Seite ist als „Vorbereitung der Bestechung“ nach § 307b StGB nur das „Anfüttern“ zur Anbahnung der pflichtwidrigen Vornahme oder Unterlassung eines künftigen Amtsgeschäfts strafbar; nicht aber auch für pflichtgemäße künftige Amtsgeschäfte.

X. Das Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz 2012 und das Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz 2023

Schon drei Jahre später regelt das Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz 2012 (KorrStrÄG 2012)²⁴ wieder Einiges neu und schafft im Wesentlichen die Struktur des heute geltenden Korruptionsstrafrechts, weshalb ich es zusammen mit den Änderungen danach, insbesondere durch das Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz 2023 (KorrStrÄG 2023)²⁵, das am 1. September 2023 in Kraft getreten ist, etwas umfassender vorstellen möchte.

Der Amtsträgerbegriff wird einer Empfehlung der Staatengruppe des Europarats gegen Korruption (GRECO) entsprechend erweitert, indem die eigens für Abgeordnete zu den verfassungsmäßigen Vertretungskörpern geschaffene Bestimmung (§ 74 Abs 1 Z 4a lit a StGB) und der Verweis darauf in § 74 Abs 1 Z 4a lit b StGB gestrichen werden, womit Nationalräte, Landtagsabgeordnete usw den anderen Amtsträgern gleichgestellt sind und jetzt wie diese auch unter die Tatbestände der Vorteilsannahme nach § 305 StGB sowie der Vorteilszuwendung nach § 307b StGB fallen, wenn es um die pflichtgemäße Ausübung ihres Mandats geht.

Als Amtsträger kommt zur Umsetzung der „PIF-Richtlinie“²⁶ neben dem „Unionsbeamten“, der bisher als „Gemeinschaftsbeamter“ firmiert hat, dazu, wer „für die Zwecke der §§ 168d, 304, 305, 307 und 307a“ öffentliche Aufgaben im Zusammenhang mit der Verwaltung oder Entscheidungen über die finanziellen Interessen der Europäischen Union in Mitgliedstaaten oder Drittstaaten übertragen bekommen hat und diese Aufgaben wahrnimmt“, zB ein „mit öffentlichen Aufgaben beliehener“ privater Auftragnehmer, der in die Verwaltung dieser Mittel eingebunden ist.²⁷ Und Amtsträger nach § 74 Abs 1 Z 4a lit d StGB ist jetzt, wer als „Organ oder Bediensteter“ eines Unternehmens tätig ist, an dem eine oder mehrere inländische oder ausländische Gebietskörperschaften unmittelbar oder mittelbar mit mindestens 50 vH des Stamm-, Grund- oder Eigenkapitals beteiligt sind, das eine solche Gebietskörperschaft allein oder gemeinsam mit anderen solchen Gebietskörperschaften betreibt oder durch finanzielle oder sonstige wirtschaftliche oder orga-

24 BGBl I 61/2012.

25 BGBl I 100/2023.

26 Richtlinie (EU) 1371/2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug, ABl L 198 vom 28.7.2017.

27 BGBl I 111/2019.

nisatorische Maßnahmen tatsächlich beherrscht, jedenfalls aber jedes Unternehmen“ – so zB der ORF –, „dessen Gebarung der Überprüfung durch den Rechnungshof, dem Rechnungshof gleichartige Einrichtungen der Länder oder einer vergleichbaren internationalen oder ausländischen Kontrolleinrichtung unterliegt“.

Um es an Beispielen aus dem Gesundheitsbereich zu illustrieren: „Amtsträger“ sind zB alle Angehörigen der Medizinischen Universität Innsbruck (MUI), wenn sie als deren Organe mit Vertretungsmacht nach außen; oder als deren Dienstnehmer gegen Entgelt unter Einbindung in die Organisationsstruktur der von der Gebietskörperschaft Bund betriebenen „Universität“ Aufgaben der Hoheits- oder Privatwirtschaftsverwaltung wahrnehmen, angefangen vom Rektor bis hin zu externen Lektor, der unterrichtet und prüft; und Amtsträger sind all die anderen Dienstnehmer, die in dem von der Tirol Kliniken GmbH (TILAK) – alleiniger Gesellschafter ist das Land Tirol – betriebenen Landeskrankenhaus Innsbruck solche hoheitlichen oder privatwirtschaftlichen Aufgaben wahrnehmen, gleichgültig ob sie Bundes-, Landesbeamte, Vertragsbedienstete des Bundes oder Bedienstete des Landes oder Angestellte und Arbeiter des Bundes oder Landes Tirol sind (§ 74 Abs 1 Z 4a lit b StGB); die Bediensteten der Tirol Kliniken GmbH sind Amtsträger, weil sie für ein Unternehmen tätig sind, an dessen Stammkapital die Gebietskörperschaft Land Tirol zu „mindestens 50 vH“, konkret zu „100 vH“ beteiligt ist (§ 74 Abs 1 Z 4a lit d StGB).

A) Bestechlichkeit nach § 304 StGB und Bestechung nach § 307 StGB

1. Bestechlichkeit nach § 304 StGB

Wegen Bestechlichkeit nach § 304 Abs 1 StGB macht sich der Amtsträger strafbar²⁸, der vorsätzlich für die pflichtwidrige Vornahme oder Unterlassung eines Amtsgeschäfts einen Vorteil materieller Natur (Geld; Urlaubsreise; Theater- oder Konzertkarte; Einladung zur Jagd inklusive kostenlosem Abschuss eines Auerhahns oder einer Gams; Vermietung einer Wohnung, für die gar kein oder ein nicht marktkonformer niedriger Mietzins zu entrichten ist; Rabatte; günstige Kredite usw) oder

28 Darauf, dass auch ein Schiedsrichter (§ 74 Abs 1 Z 4a lit 4 c StGB) taugliches Tatsubjekt ist; und dass auch ein von einem Gericht oder einer anderen Behörde für ein bestimmtes Verfahren bestellter Sachverständiger für die Erstattung eines falschen Gutachtens nach § 304 Abs 1 StGB bestochen werden kann, sei der Vollständigkeit halber hingewiesen. Sie werden aber nicht mehr im Detail besprochen.

immaterieller Natur (eine Auszeichnung; Unterstützung bei einer Bewerbung um einen Dienstposten; sexuelle Dienstleistung), der ihn besser stellt und auf den er keinen rechtlich begründeten Anspruch hat, fordert: zu verstehen gibt, ihm oder einem Dritten solle der Vorteil gewährt werden; annimmt: sich in den Genuss des Vorteils setzt, zB das auf sein Konto überwiesene Geld behält oder weiter überweist oder die geschenkte Urlaubsreise antritt; oder sich versprechen lässt: eine Vereinbarung trifft, den Vorteil in Zukunft zu erhalten.

Diese Tathandlungen müssen nicht notwendig vor, sie können auch nach dem Amtsgeschäft gesetzt werden, das macht keinen Unterschied.

Tatsubjekt der Bestechlichkeit nach dem durch das KorrStrÄG 2023 neu geschaffenen Abs 1a ist der „Kandidat für ein Amt“. Laut § 74 Abs 1 Z 4d StGB fällt unter diesen Begriff, „wer sich in einem Wahlkampf“ befindet – zB nach öffentlicher Bekanntgabe der Kandidatur für die Wahl oder nach dem „Neuwahlbeschluss“ eines allgemeinen Vertretungskörpers –; oder in „einem Bewerbungs- oder Auswahlverfahren zu einer Funktion als Amtsträger“ – zB als Sektionsleiter in einem Bundesministerium – „oder einer vergleichbaren Position zur Erlangung einer von ihm angestrebten Funktion als oberstes Vollzugsorgan des Bundes oder eines Bundeslandes oder als Organ zur Kontrolle der Gesetzmäßigkeit der Vollziehung“ – zB als künftiger Minister oder, wie der eine Parteivorsitzende und Klubobmann einer im Nationalrat vertretenen Partei in der einen Nacht auf Ibiza, als Vizekanzler. Bei „Parteivorsitzenden und Klubobleuten der im Nationalrat vertretenen Parteien wird im Wahlkampf für den Nationalrat stets davon auszugehen sein, dass diese indirekt auch ein Ministeramt anstreben“.²⁹ Kein „Kandidat für ein Amt“ ist, wenn die Erlangung der Funktion „gänzlich unwahrscheinlich“ ist, zB wenn sich der Kandidat bei einer Wahl auf einem aussichtslosen Listenplatz befindet.

Eine bemerkenswerte Einschränkung hinsichtlich der Tathandlungen macht Abs 1a: Während die Tathandlungen der Bestechlichkeit sonst als gleichwertig angesehen werden, ja, dem Fordern eines Vorteils durch einen Amtsträger wegen der Gefährlichkeit dieser Tathandlungsvariante ein höherer Unwert beigemessen wird, weshalb sie zB beim Delikt der Vorteilsannahme im Gegensatz zum Annehmen und Sich-Versprechen-Lassen des Vorteils auch dann zur Strafbarkeit führt, wenn es sich nur um eine „orts- oder landesübliche Aufmerksamkeit geringen Werts“ handelt (§ 305 Abs 1, 4 Z 3 StGB), ist es hier genau umgekehrt: Der

29 RV 2098 BlgNR 27. GP, 2 f.

Kandidat, der keinen Vorteil annimmt, sondern ihn „nur“ fordert oder sich versprechen lässt, macht sich strafbar nur, wenn er darüber hinaus auch noch, und das ist objektive Bedingung der Strafbarkeit, die auch die Strafbarkeit wegen Versuchs ausschließt, die „Stellung als Amtsträger tatsächlich erlangt“. Die RV begründet dies – unter dem in diesem Zusammenhang formalen, aber sinnfreien Hinweis auf eine objektive Bedingung der Nichtigkeit bzw der Aufhebung der durch Täuschung erschlichenen Ehe nach § 193 Abs 3 StGB – mit der „zeitlichen Vorverlagerung der Strafbarkeit“³⁰: Als ob insbesondere das Fordern (und das Sich-Versprechen-Lassen) des Vorteils durch den „Kandidaten für das Amt“ weniger gefährlich und damit weniger strafwürdig wären als das Annehmen des Vorteils selbst.

Der Wert des Vorteils muss aus der Sicht des Empfängers beurteilt werden. Und der Vorteil muss über ein adäquates Austauschverhältnis hinausgehen: Gewährte und angenommene Leistungen wie ein angemessenes Honorar für einen Fachvortrag oder für die Durchführung einer klinischen Studie; die Leistungen wie Speis und Trank und Unterhaltung bei der Teilnahme an einer Marketingveranstaltung eines Pharmaunternehmens für deren Kunden, wenn dieser Veranstaltung ein objektivierbarer Werbewert zukommt, den die Besucher der Veranstaltung, und das ist ihre Gegenleistung, konsumieren, indem sie die Produktinformationen wahrnehmen; höhere Tarife für bestimmte medizinisch-pflegerische Leistungen durch Privatversicherungen oder für Behandlung und Pflege in der „Sonderklasse“ sind, wenn auch für sie angemessene Gegenleistungen erbracht werden, gar keine „Vorteile“ im Sinne des § 304 StGB und der anderen Korruptionstatbestände.

Amtsgeschäft ist jede Tätigkeit, die zum jeweiligen Amtsbetrieb oder zum Aufgabenbereich des Unternehmens gehört; es kann eine Rechts-handlung, aber genauso gut eine rein faktische Tätigkeit sein: Der Angehörige der MUI, der eine klinische Studie durchführt, nimmt damit ein Amtsgeschäft ebenso vor, wie der Arzt, der im Landeskrankenhaus Innsbruck einen Patienten behandelt, wie der Krankenpfleger, der Patienten pflegt, wie der Angestellte der TILAK GmbH, der zB einen Computertomografen für eine Klinik, Operationsbesteck oder Desinfektionsmittel für die Operationssäle beschafft.

Das alles hängt nicht von der Hierarchieebene ab, in der sich der Amtsträger befindet, es kommt alleine darauf an, ob die Tätigkeit zum eigentlichen Dienstbetrieb des Unternehmens gehört oder nicht, zur

30 RV 2098 BlgNR 27. GP, 3.

Forschung auf Seite der MUI; oder zur Behandlung und Pflege von Patienten auf Seite der Klinik.

Nur ganz untergeordnete Tätigkeiten, die ausschließlich die äußeren Voraussetzungen für den eigentlichen Amtsbetrieb schaffen, ohne selbst direkt zur Bewältigung der spezifischen Aufgaben beizutragen, gehören nicht zu den Amtsgeschäften: Das Reinigungspersonal im Krankenhaus, das für die allgemeine Sauberkeit auf den Gängen usw. tätig ist, führt kein Amtsgeschäft aus; sehr wohl aber das Reinigungspersonal, das das Operationswerkzeug säubert: Das ist zwar auch „nur“ ein Hilfsdienst, er gehört aber direkt zum Dienstbetrieb, weil er ihn erst ermöglicht.³¹

Zwischen dem Vorteil und dem Amtsgeschäft muss insofern ein Zusammenhang bestehen, als der Vorteil gerade für die Vornahme oder Unterlassung des Amtsgeschäfts angenommen usw. wird. Der Vorteil ist gleichsam die „Gegenleistung“ für das Amtsgeschäft.

Das Geburtstagsgeschenk eines Mitarbeiters eines Pharmaunternehmens an seinen langjährigen Freund, der als Universitätsdozent gerade eine von diesem Pharmaunternehmen gesponserte klinische Studie durchführt, erfüllt diese Voraussetzung nicht, wenn kein wie immer gearteter Zusammenhang zwischen dem Geschenk und der Durchführung der Studie besteht.

Weitere Voraussetzung ist – und sie dient zur Abgrenzung vom Delikt der Vorteilsannahme zur Beeinflussung nach § 306 StGB –, dass es sich um ein ganz konkret bestimmtes oder zumindest konkret bestimmbares Amtsgeschäft handeln muss: Es muss feststehen, um welche klinische Studie, um welche Behandlung oder Pflege welches Patienten bzw. um welchen Beschaffungsvorhang es sich handelt.

Letzte Voraussetzung auf objektiver Tatseite ist, dass das Amtsgeschäft (nicht notwendig die Vorteilsannahme), pflichtwidrig vorgenommen oder unterlassen werden soll – sonst kommt Vorteilsannahme nach § 305 StGB zur Anwendung.

Pflichtwidrig ist das Amtsgeschäft dann, wenn zB Gesetze wie das Arzneimittel-³² oder das Medizinproduktegesetz 2021³³ oder der Satzungsteil „Sicherung guter wissenschaftlicher Praxis an der Medi-

31 Birklbauer, Die Anwendbarkeit der Korruptionsbestimmungen auf Ärzte – Ausgewählte Aspekte des Korruptionsrechtsänderungsgesetzes 2010 – Sonderheft Gmundner Medizinrechtskongress 2013, RdM 2013, 223 ff.

32 BGBl 85/1983 idgF.

33 BGBl I 122/2021 idgF.

zinischen Universität Innsbruck“ bei der medizinischen Forschung an Menschen nicht eingehalten werden, zB die Ethikkommission nicht befasst wird, oder keine verschuldensunabhängige Personenschadensversicherung für die Studienteilnehmer abgeschlossen wird, um für den Sponsor Geld zu sparen; oder – und das ist einer der gegen Österreich erhobenen Vorwürfe einer im Jahre 2013 publizierten europaweiten Studie über Korruption im Gesundheitswesen³⁴, die von der EU-Kommission in Auftrag gegeben worden ist – wenn Wartelisten für Patienten, zu deren Einrichtung § 5a Abs 2 Bundesgesetz über Krankenanstalten und Kuranstalten³⁵ die Landesgesetzgeber verpflichtet, nicht eingehalten und Patienten vorgereicht werden, sofern es dafür keine medizinische, also sachlich begründete Notwendigkeit gibt: Die von unsachlichen Beweggründen wie auf Grund eines gewährten Vorteils geleitete Ermessensausübung ist nach der strengen Rechtsprechung der Strafgerichte immer pflichtwidrig.³⁶ Selbstredend pflichtwidrig ist es bei der Beschaffung des Röntgenapparats, des Operationsbestecks oder der Desinfektionsmittel nicht dem Bestbieter, sondern einem Schlechteren den Auftrag zu erteilen.

Auf der subjektiven Tatseite wird (zumindest bedingter) Vorsatz verlangt, der sich ua auf die Pflichtwidrigkeit des Amtsgeschäfts beziehen muss. Wer daher irrtümlich annimmt, dass er korrekt handelt, dem fehlt der Vorsatz auf Bestechlichkeit. Unkenntnis schützt nämlich entgegen einem weitverbreiteten Vorurteil sehr wohl vor Strafe. Zumindest vor schwerer Strafe, weil in diesem Fall wegen des Vorsatzes auf die Vornahme eines pflichtgemäßen Amtsgeschäftes Vorteilsannahme nach § 306 StGB vorliegen kann.

Hinsichtlich der Strafdrohungen dringt das KorrStrÄG 2023 in eine neue Sphäre vor: Die Grundstrafdrohung ist wie bisher Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren (Abs 1), bei einem 3.000 Euro übersteigenden Wert des Vorteils wird Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren angedroht; wenn der Wert des Vorteils 50.000 Euro übersteigt, ein Jahr bis zu zehn Jahren; wenn der Vorteil aber mehr als 300.000 Euro beträgt, ist seit dem KorrStrÄG 2023 – so wie beim schweren Raub unter Verwendung einer Waffe nach § 143 Abs 1 StGB – Freiheitsstrafe von einem bis zu 15 Jahren angedroht (Abs 2). Das Bekanntwerden von Aufsehen erregenden Korruptionsfällen und die Diskussionen darüber sollen,

34 Study on Corruption in the Healthcare Sector, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, October 2013, 188 ff.

35 BGBl 1/1957 idgF.

36 OGH vom 21.1.20215, 17 Os 11/14t.

so die RV KorStrÄG 2023, den Unwert in diesem Fall dadurch hervorheben.³⁷ Wenigstens „ehrlich“, dieser Populismus, mehr (positive wie negative) Generalprävention wird damit sehr wahrscheinlich nicht bewirkt werden.

2. Bestechung nach § 307 StGB

Bestechung kann jedermann begehen, sie ist das aktive Gegenstück zur Bestechlichkeit.

Die Tathandlung ist das Anbieten: die Bereitschaft, den Vorteil sofort oder bald zu **gewähren**; das Gewähren: die **tatsächliche Zuwendung**; und das **Versprechen**: der Vorteil soll in Zukunft **gewährt** werden – des schon besprochenen Vorteils für die pflichtwidrige Vornahme oder Unterlassung des konkret bestimmten Amtsgeschäfts durch den bestochenen Amtsträger (Abs 1) oder Kandidaten für ein Amt (Abs 1a).

Die Strafdrohungen entsprechen denen der Bestechlichkeit.

B) Vorteilsannahme nach § 305 StGB und Vorteilszuwendung nach § 307a StGB

1. *Beide Delikte unterscheiden sich von der Bestechlichkeit und Bestechung zunächst nur in einem Punkt:*

Der Amtsträger – der „Kandidat für das Amt“ wird vom KorStrÄG 2023 hier nicht einbezogen – fordert, nimmt an oder lässt sich versprechen; der Geber bietet an, verspricht oder gewährt den Vorteil für den Amtsträger oder einen Dritten nicht für die pflichtwidrige, sondern für die pflichtgemäße Vornahme oder Unterlassung des konkret bestimmten Amtsgeschäfts.

2. *Der zweite Unterschied besteht darin, dass das Fordern eines Vorteils für ein pflichtgemäßes Amtsgeschäft immer;*

das Annehmen und Sich-Versprechen-Lassen des Vorteils so wie bei der Vorteilszuwendung durch Anbieten, Versprechen und Gewähren nur dann strafbar sind, wenn es sich um einen „ungebührlichen Vorteil“ handelt.

37 2098 BlgNR 27. GP, 6.

Gar kein Vorteil auch im Sinne dieser Strafbestimmungen ist das angemessene Honorar für eine entsprechende Gegenleistung bei der pflichtgemäßen Durchführung des Amtsgeschäfts. Der Forscher also, der auf ein Pharmaunternehmen zugeht und sagt, dass er für ein der Gegenleistung angemessenes Honorar bei einem Kongress einen Vortrag halten oder eine saubere klinische Studie durchführen wolle, macht sich nach nicht wegen Vorteilsannahme strafbar, weil er keinen Vorteil im Sinne dieser Strafbestimmung fordert.

Sonst ist das Fordern von Vorteilen für die pflichtgemäße Vornahme oder Unterlassung des Amtsgeschäfts, und seien sie noch so geringwertig, immer strafbar: ZB wenn der Leiter einer klinischen Studie vom Sponsor der Studie für ihre korrekte Durchführung die Übernahme der Kosten des Mittagessens in der Mensa der Universität verlangt.

Beim Annehmen und Versprechen-Lassen ist die Strafbarkeit ausgeschlossen, wenn es sich um keinen „ungebührlichen Vorteil“ handelt. Seit dem KorrStrÄG 2012 definiert § 305 Abs 4 StGB, was darunter zu verstehen ist – im Gegenschluss sind alle anderen Vorteile „ungebührlich“:

- nicht ungebührlich ist der Vorteil, wenn seine Annahme gesetzlich erlaubt ist (Z 1 1. Fall):

Gesetzlich erlaubt und daher kein ungebührlicher Vorteil sind zB die von §§ 26 f UG³⁸ erlaubten „Drittmittel“ für Zwecke universitärer Forschung. Das sind hier Mittel, denen keine adäquaten Gegenleistungen gegenüberstehen, denn sonst wären sie ja gar keine Vorteile im Sinne des Korruptionsstrafbestimmungen.

Nicht ungebührlich ist weiter der Vorteil, wenn er im Rahmen einer Veranstaltung gewährt wird, an deren Teilnahme ein amtliches/dienstliches oder sonst ein sachlich gerechtfertigtes Interesse besteht (Z 1 2. Fall):

Ein solches Interesse wird bei der Repräsentation der Universitäten wie der MUI und vor allem bei Fortbildungs- und Informationsveranstaltungen inklusive dem im üblichen Rahmen gehaltenem Begleitprogramm wie Abendessen oder Theaterbesuche bestehen, die einen objektivierbaren Fortbildungswert bieten und sich nicht in einem geselligen Beisammensein erschöpfen, und kann auch die Teilnahmegebühren und die Kosten von Verpflegung und Nächtigungen umfassen. Allerdings immer nur für die Teilnehmer an der Fortbildungsveranstal-

38 Universitätsgesetz 2002, BGBl I 120/2002 idgF.

tung; und nicht auch für ihre Angehörigen. Und schon gar nicht für anschließende Urlaube.

- nicht ungebührlich ist der Vorteil weiter, wenn er für gemeinnützige Zwecke iSd § 35 Bundesabgabenordnung³⁹ – eine Bestimmung im Zusammenhang mit der steuerlichen Absetzbarkeit von Spenden zB im Rahmen von Sport- und Kulturförderungen – gegeben wird, auf dessen Verwendung der Amtsträger keinen bestimmenden Einfluss ausübt (§ 305 Abs 4 Z 2 StGB).
- und nicht ungebührlich sind schließlich Vorteile, wenn sie sich in Ermangelung gesetzlicher Erlaubnisnormen in „orts- und landesüblichen Aufmerksamkeiten geringen Werts“ erschöpfen, es sei denn, „dass die Tat gewerbsmäßig⁴⁰ begangen wird“ (§ 305 Abs 4 Z 3 StGB).

Bundesbeamten ist es aufgrund § 59 Abs 1 Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979⁴¹ (BDG 1979) verboten, im Hinblick auf ihre amtliche Stellung oder Amtsführung Geschenke oder sonstige Vorteile zu fordern oder anzunehmen – kraft gesetzlicher Verweise darauf durch die einschlägigen Dienstgesetze gilt das auch für Beamte der Bundesländer und für Bundes- und Landesvertragsbedienstete „sinngemäß“. § 59 Abs 2 BDG 1979 erklärt allerdings, dass „orts- oder landesübliche Aufmerksamkeiten von geringem Wert“ gar keine Geschenke oder Vorteile sind. Typische Fälle dafür sind Einladungen auf eine Tasse Kaffee, ein Stück Kuchen oder ein kleiner Blumenstrauß. Nach hA in der Literatur ist der Wert von 100 Euro die Grenze dafür.⁴²

39 BGBl 194/1961 idGF.

40 Die „gewerbsmäßige Begehung“ definiert § 70 StGB. Dafür wird die Absicht verlangt, sich durch wiederkehrende Begehung der Tat ein nicht bloß geringfügiges fortlaufendes Einkommen zu verschaffen, das „nach einer jährlichen Durchschnittsbetrachtung den Betrag von 400 Euro übersteigt“.

41 BGBl 333/1979 idGF.

42 Siehe zum „ungebührlichen Vorteil“, insbesondere zur „orts- und landesüblichen Aufmerksamkeit“ die beeindruckende Zahl an Autoren, die sich dazu mit jeweils beachtlichen Argumenten und durchaus kontrovers geäußert haben, bei *Nordmeyer/Stricker*, § 305 StGB, in: Höpfel/Ratz (Hg), Wiener Kommentar zum StGB² (2020) Rz 15 ff. Ich wäre dafür, die Annahme auch dieser „Aufmerksamkeiten“ ausnahmslos zu verbieten, weil sie das Unrechtsbewusstsein gegen Korruption im Kleinen wie Großen beeinträchtigen können und damit die Korruption begünstigen. Jeder Amtsträger kann sich die Tasse Kaffee usw selber zahlen. Dass das absolute Geschenkannahmeverbot auch bezüglich „orts- und landesüblicher Aufmerksamkeiten“ für Richter und Staatsanwälte durch Anpassung des § 59 Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz (BGBl 305/1961 idGF) an § 59 BDG 1979 beseitigt worden ist (BGBl I 64/2016), halte ich für einen unverzeihlichen Fehler.

3. *Zur Strafbarkeit der Geber wegen Vorteilszuwendung nach § 307a StGB gibt es nichts zu sagen,*

außer dass das Anbieten, Versprechen und Gewähren eines nicht ungebührlichen Vorteils nicht strafbar ist.

4. *Die Strafdrohungen der Vorteilsannahme und der Vorteilszuwendung*

(für pflichtgemäße Amtsgeschäfte) sind Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren, bei einem Wert des Vorteils, der 3.000 Euro übersteigt, bis zu drei Jahren, bei einem Wert über 50.000 Euro sechs Monate bis zu fünf Jahre, und seit dem KorrStrÄG 2023 ein bis zehn Jahre bei einem Wert über 300.000 Euro (§§ 305 Abs 1, 3, 307a Abs 1, 2 StGB).

C) *Vorteilsannahme zur Beeinflussung nach § 306 StGB und Vorteilszuwendung zur Beeinflussung nach § 307b StGB*

Das KorrStrÄG 2012 gibt den zuletzt durch das StrÄG 2009 geänderten und extrem kompliziert formulierten Strafbestimmungen die heute geltende Fassung.

1. *Vorteilsannahme zur Beeinflussung*

Wegen diesem Delikt macht sich der Amtsträger und Schiedsrichter strafbar, der sich, ohne Bestechlichkeit oder Vorteilsannahme zu begehen, für sich oder einen Dritten einen Vorteil fordert; oder einen ungebührlichen Vorteil annimmt oder sich versprechen lässt mit dem erweiterten Vorsatz, sich dadurch in seiner Tätigkeit als Amtsträger beeinflussen zu lassen.

Es geht also nicht um konkrete Amtsgeschäfte, sondern um die „Tätigkeit als Amtsträger“ schlechthin, und zwar insofern, als der Amtsträger mit dem Vorsatz handelt, in seinem Zuständigkeitsbereich irgendwann einmal den Vorteilsgeber „wohlwollend“ pflichtwidrig oder auch pflichtgemäß, und sei es nur durch die raschere Erledigung eines Akts, behandeln zu wollen. Dieser Vorsatz ist im Einzelfall nur schwer mit der für die Verurteilung erforderlichen Gewissheit dem Strafgericht nachzuweisen.

Wer nur einen geringfügigen Vorteil (laut Lehre wieder bis 100 Euro) annimmt oder sich versprechen lässt, macht sich nicht strafbar, es sei

denn wieder, er handelt gewerbsmäßig (Abs 3). Das Fordern eines Vorteils ist immer strafbar.

2. Die Vorteilszuwendung zur Beeinflussung

Für den Geber des Vorteils gilt spiegelbildlich das zum Nehmer Gesagte: Er muss durch sein objektives Verhalten beim Anbieten, Versprechen und Gewähren des ungebührlichen Vorteils sicherstellen wollen, dass der Amtsträger die Erwartungshaltung erkennt, die dahinter steckt, nämlich, dass der gewährte Vorteil auf die Dienstausbübung und auf die Tätigkeit als Amtsträger in Zukunft Einfluss nehmen soll, entweder im Rahmen einer günstigen Ermessensentscheidung oder gar in der Abweichung von verbindlichen Vorgaben bei einer gebundenen Amtshandlung.

Im Vordergrund steht also nicht das „Anfüttern“, das Erlangen des Wohlwollens des Amtsträgers, sondern der gewährte Vorteil muss Gegenleistungscharakter in dem Sinn haben, dass in Zukunft sich eine auf ein nicht konkret bestimmtes Amtsgeschäft beziehende Dienstausbübung in eine bestimmte Richtung erfolgen wird. Ohne diesen subjektiv angestrebten Gegenleistungscharakter ist die „Klimapflege“ strafrechtlich irrelevant.⁴³

Die Strafdrohungen sind die gleichen wie bei der Vorteilsannahme und Vorteilszuwendung.

D) Verbotene Intervention nach § 308 StGB

Seit dem StrÄG 2012 macht sich wegen verbotener Intervention („gesetzwidriger Lobbyismus“) auf der passiven Seite (Abs 1) strafbar, wer für sich oder einen Dritten einen Vorteil fordert, annimmt oder sich versprechen lässt, um einen „ungebührlichen Einfluss“ zu nehmen auf die Entscheidungsfindung eines Amtsträgers (und, seit dem StrÄG 2023, auch eines Schiedsrichters). Nach der Legaldefinition des Abs 4 liegt ein „ungebührlicher Einfluss“ dann vor, wenn die Einflussnahme auf die pflichtwidrige Vornahme oder Unterlassung eines Amtsgeschäfts durch den Amtsträger abzielt; und auch dann, wenn der Vorteil, den der Amtsträger vom Intervenienten erhalten soll, ungebührlich im Sinne des § 305 Abs 5 StGB sein soll.

43 Birklbauer, RdM 2013, 230.

Auf der aktiven Seite macht sich strafbar, wer einem anderen einen Vorteil anbietet, verspricht oder gewährt, damit dieser einen ungebührlichen Einfluss auf einen Amtsträger nehme (Abs 2).

E) *Geschenkannahme und Bestechung von Bediensteten oder Beauftragten nach § 309 StGB*

Das KorrStrÄG 2012 transferiert die mit dem StrÄG 2008 geschaffenen Privatanklagedelikte (§§ 169c bis e StGB) – siehe oben VII. – gegen die Bestechlichkeit und Bestechung der Bediensteten und Beauftragten von Unternehmen sowohl des öffentlichen wie des privaten Sektors ohne inhaltliche Änderung, aber mit dem guten Grund der treffenden Kennzeichnung, worum es geht, in den 22. Abschnitt des StGB, der seither „Strafbare Verletzung der Amtspflicht, Korruption und verwandte strafbare Handlungen“ heißt, fasst sie in § 309 Abs 1 und 2 StGB zusammen und macht aus ihnen Officialdelikte, um deren Verfolgung sich seither die Kriminalpolizei und Staatsanwaltschaften und nicht mehr die Unternehmen und Unternehmer zu kümmern haben.

Abs 1 pönalisiert das Fordern, Annehmen und Sich-Versprechen-Lassen eines Vorteils für sich oder einen Dritten ausschließlich für die pflichtwidrige Vornahme oder Unterlassung einer Rechtshandlung wie eines Kaufvertrags im geschäftlichen Verkehr des Unternehmens durch seine Bediensteten (Abteilungsleiter, Prokuristen, Einkäufer) und Beauftragten (Mitglieder des Vorstands- oder Aufsichtsrats); und Abs 2 das Anbieten, Versprechen und Gewähren eines solchen Vorteils dafür.

F) *Geschenkannahme durch Machthaber nach § 153a StGB*

Die mit dem StrÄG 1987 geschaffene und bis heute hinsichtlich des Tatbestands unveränderte „Geschenkannahme durch Machthaber“ bedroht den mit Strafe, der in Ausübung einer ihm durch Gesetz, behördlichen Auftrag oder Rechtsgeschäft eingeräumte Befugnis, über fremdes Vermögen zu verfügen oder einen anderen zu verpflichten, der also mit einer Vollmacht ausgestattet ist wie der Geschäftsführer einer GmbH, für die pflichtwidrige wie pflichtgemäße Ausübung der Vollmacht einen nicht bloß geringfügigen Vermögensvorteil annimmt und es dann pflichtwidrig unterlässt, diesen Vorteil an seinen Machtgeber abzuführen.

Der Geber ist straffrei, macht sich aber wegen Bestechung von Bediensteten oder Beauftragten nach § 309 Abs 2 StGB strafbar, wenn sein

Vorsatz darauf gerichtet ist, dass der Nehmer eine pflichtwidrige Rechts-
handlung setzen oder unterlassen soll.

G) Mandatskauf nach § 265a StGB

Den Schlusspunkt auf dem Gebiet des materiellen Strafrechts setzt das
KorrStrÄG 2023 mit dem „Mandatskauf“ nach § 265a StGB. Anlass dafür
sollen Medienberichte gewesen sein, nach denen „ausländische Ge-
schäftsleute“ den Parteivorsitzenden einer im Nationalrat vertretenen
Partei gegen Bezahlung einer höheren Summe Geldes dazu gebracht
haben sollen, dass eine von ihnen gewollte Person nach der National-
ratswahl 2013 ein Nationalratsmandat erhält, was dann auch gelungen
sei. Und darüber, dass sich bei der Nationalratswahl 2017 ein Mandatar
selbst durch eine großzügige Spende an seine Partei ein Nationalrats-
mandat verschafft hat.

Die „Reinheit und Freiheit der demokratischen Willensbildung“ wird
bezweckt, die „Bevölkerung soll darauf vertrauen können, dass Manda-
te in den gesetzgebenden Vertretungskörpern nicht bloß gegen Entgelt
erlangt werden können“.⁴⁴

Strafbar auf der „passiven Seite“ macht sich, wer im Zusammen-
hang mit einer Wahl zum Nationalrat, zu einem Landtag oder zum
Europäischen Parlament (nicht aber zu einem Gemeinderat) als Verant-
wortlicher einer wahlwerbenden Partei – wer zB nach den Statuten der
Partei über Rechte bei der Erstellung der Kandidatenliste verfügt – für
die Einflussnahme auf die Zuteilung eines Mandats an einen Bewerber
für sich oder einen Dritten ein „Entgelt“ fordert, annimmt oder sich
versprechen lässt – damit ist einschränkend und im Gegensatz zum
weiteren Begriff „Vorteil“ der bisher besprochenen Korruptionsdelikte
laut § 74 Abs 1 Z 6 StGB nur eine der „Bewertung in Geld zugängliche
Gegenleistung“ gemeint –; unter der objektiven Bedingung der Straf-
barkeit, dass es tatsächlich zur Angelobung des Bewerbers oder zur
Einnahme des Sitzes durch ihn gekommen ist (Abs 1) – damit wäre der
mir aus Medienberichten bekannt gewordene dritte Fall des „Manns mit
dem Koffer“ nicht strafbar, der im Jahre 1979 in den Räumen des Parla-
ments versucht haben soll, durch Übergabe von vier Millionen Schilling
(291.000 Euro) für ein „Vorarlberger Bürgerforum“ zwei Nationalrats-
mandate zu „kaufen“, was aber nicht gelungen ist. Auf der aktiven Seite
wird das Anbieten, Versprechen und Gewähren eines Entgelts zu diesen

44 RV 2098 BlgNR 27. GP, 1.

Zwecken an die gleichen Personen und auch unter derselben objektiven Bedingung der Strafbarkeit pönalisiert (Abs 2).

Bei einem Entgelt von mehr als 50.000 Euro erhöht sich die Grundstrafdrohung für beide Tatbestandsvarianten: bis zu zwei Jahre Freiheitsstrafe auf sechs Monate bis zu fünf Jahren (Abs 3).

Zusagen, Vereinbarungen oder Leistungen betreffend nach den Parteispendinggesetzen des Bundes und der Bundesländer zulässigen Parteispenden, die Übernahme von Wahlwerbungsaufwendungen für die eigene Person, Parteiabgaben, aussichtsreichere Listenplätze für unterlegene Bewerber und „vergleichbare“ Zusagen usw, erklärt Abs 4 für „nicht rechtswidrig“, schafft damit einen eigenen Rechtfertigungsgrund für dieses Delikt und schließt auf diesem Weg die Bestrafung aus.

Und die ausdrückliche Subsidiaritätsklausel zugunsten mit strengeren Strafdrohungen versehener Strafbestimmungen des Abs 5 verhindert, dass die Begehung dieses Delikts bei der Strafzumessung als erschwerend gewertet werden darf.

H) Strafprozessuales

Das StrÄG 2008 schafft, um die Verfolgung der Korruption zu verstärken, durch § 20a Strafprozessordnung⁴⁵ (StPO) die „Korruptionsstaatsanwaltschaft“, die bundesweit für die Leitung des Ermittlungsverfahrens, seine Beendigung sowie für die Erhebung der öffentlichen Anklage und deren Vertretung im Hauptverfahren (insbesondere Hauptverhandlung) sowie im Rechtsmittelverfahren vor den Oberlandesgerichten für die Delikte des „22. Abschnitts“ des StGB und damit für die hier besprochenen Korruptionsdelikte zuständig ist. Mit dem „strafrechtlichen Kompetenzpaket“⁴⁶ wird sie 2011 in „Zentrale Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption (WKStA)“ umbenannt, weil sie bundesweit neben der Verfolgung usw der jetzt einzeln angeführten Korruptionsdelikte auch für Großverfahren im Bereich der Wirtschaftskriminalität zuständig gemacht wird, wie für die Verfolgung schwerer Vermögensdelikte (zB Veruntreuung, Betrug und Untreue mit Vermögensschäden über fünf Millionen Euro), von „Bilanzfälschungsdelikten“ großer Unternehmen und Finanzvergehen mit einem strafbestimmenden Wertbetrag höher als fünf Millionen Euro (Details in § 20a Abs 1 StPO). Durch die Konzentration auf diese eine

45 BGBl 631/1975 idgF.

46 BGBl 108/2010.

Staatsanwaltschaft werden auch die für die Verfolgung dieser Delikte erforderlichen speziellen Rechtskenntnisse dort konzentriert. Eigenes nichtjuristisches Personal im Finanz-, Wirtschafts- und IT-Bereich, um nicht auf Expertise von außen angewiesen zu sein, steigert die Effizienz dieser Staatsanwaltschaft. Ebenso das seit 2016 eingerichtete internetbasierte „Hinweisgebersystem“, das auch anonym bleiben wollenden „Whistleblowern“ Anzeigen der meist konspirativ begangenen Korruptionsdelikte ermöglicht und dank eines elektronischen „Postfachs“ erlaubt, bei Unklarheiten oder zur Verifizierung ihrer Angaben Nachfragen an sie zu richten.

Am Ende dieser Zeitreise möchte ich noch an ihren Beginn zurückkehren. Um die Wende des 18. zum 19. Jahrhundert werden auch bei uns – weil unmoralisch und unethisch – die „Kronzeugenregelungen“ abgeschafft, die einem Beteiligten an einer von mehreren begangenen Straftat, insbesondere bei Finanzvergehen wie beim Bandenschmuggel, Straffreiheit alleine dafür zusichern, dass er den oder die anderen Beteiligten bei den Strafverfolgungsbehörden anzeigt und so der Strafverfolgung ausliefert. Um den Anreiz dafür noch zu erhöhen, wird ihm oft auch noch eine Geldbelohnung in Aussicht gestellt, die, um den Verrat auch der menschlichen Solidarität für die Angezeigten besonders schmerzhaft zu gestalten, in einem Anteil an den über sie verhängten Geldstrafen besteht („Anzeigerbelohnungen“).

Mit dem eben erwähnten „strafrechtlichen Kompetenzpaket“ wird 2011, also nach über 200 Jahren, auch der WKStA das laut Gesetzesmaterialien „ressourceneffiziente Ermittlungswerkzeug“ der „(großen) Kronzeugenregelung“⁴⁷ in die Hand gegeben, die durch das „Strafprozessrechtsänderungsgesetz II 2016“⁴⁸ ihre heutige Gestalt erhält.

Auf den „Rücktritt von der Verfolgung wegen Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft“ nach § 209a StPO hat der „Kronzeuge“ dann Anspruch, wenn er eine Straftat begangen hat, die in die Zuständigkeit der Schöffengerichte und Geschworenengerichte oder der WKStA fällt, freiwillig an eine Staatsanwaltschaft oder die Kriminalpolizei zum „Erstgespräch“ herantritt, bei dem er sein Anliegen vorträgt, sich als „Kronzeuge“ zur Verfügung stellen zu wollen; über seinen Tatbeitrag zur „Kronzeugentat“ ein reumütiges Geständnis ablegt und all sein Wissen über den Strafverfolgern bis dahin unbekannte neue Tatsachen oder Beweis-

47 Die „kleine Kronzeugenregelung“, nämlich die „Außerordentliche Strafmilderung bei Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden“, erlaubte zuvor nur die Unterschreitung von Mindeststrafdrohungen nach § 41a StGB.

48 BGBl I 121/2016.

mittel der „Aufklärungstat“ offenbart, deren Kenntnis wesentlich dazu beiträgt, die umfassende Aufklärung über seinen Tatbeitrag hinaus zu fördern (Abs 1).

Wenn die Prüfung der Staatsanwaltschaft ergibt, dass alle Voraussetzungen für den Rücktritt von der Verfolgung des „Kronzeugen“ erfüllt sind – es darf auch kein spezialpräventives Strafbedürfnis ihm gegenüber bestehen (Abs 3) –, macht ihm die Staatsanwaltschaft ein „Diversionsangebot“ – zB Zahlung eines Geldbetrags bis zu 360 Tagessätzen (zu je 4 bis 5.000 Euro) – und verpflichtet ihn zu sonstigen Leistungen wie zu weiteren Aussagen im Ermittlungsverfahren und in der Hauptverhandlung unter Verzicht auf Aussageverweigerungsrechte usw wegen der „Aufklärungstat“ (Abs 3). Nach Erbringung all dieser Leistungen stellt die Staatsanwaltschaft das Ermittlungsverfahren gegen den Kronzeugen unter dem Vorbehalt späterer Verfolgung ein (Abs 4). Und beendet es nach Rechtskraft des Urteils über die „Aufklärungstat“, zu dem der Kronzeuge durch seine Aussagen und Beweismittel wesentlich beigetragen hat, mittels endgültigem Verfolgungsverzicht; oder nimmt das unter Vorbehalt späterer Ermittlungen eingestellte Ermittlungsverfahren wieder auf, wenn der Kronzeuge seinen Verpflichtungen nicht nachgekommen ist (Abs 5).

Bisher hat die „Kronzeugenregelung“ die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllt, sie ist nur relativ selten zur Anwendung gekommen, hat aber in einigen, wenigen spektakulären Fällen bereits zu Verurteilungen geführt. Zuletzt im Verfahren gegen die ehemalige Bundesministerin für Familien und Jugend *Sophie Karmasin*, die aufgrund der Aussagen der Kronzeugin *Sabine Beinschab* wegen wettbewerbsbeschränkenden Absprachen nach § 168b StGB in erster Instanz verurteilt worden ist.⁴⁹ Ob die WKStA dem ehemaligen Generalsekretär im BMF und Vorstandsvorsitzenden der ÖBAG, *Thomas Schmid*, den von ihm angestrebten „Kronzeugenstatus“ bereits zuerkannt hat, ist mir unbekannt. Wir können aber während der gerade wegen der Anklage wegen falscher Beweisaussage vor einem Untersuchungsausschuss nach § 288 Abs 2 StGB ua gegen den ehemaligen Bundeskanzler *Sebastian Kurz* stattfindenden Hauptverhandlung und womöglich weiterer Hauptverhandlungen im Zusammenhang mit der so genannten „Inseratenkorruptionsaffäre“ seine Rolle als (angehender) „Kronzeuge“ gleichsam live mitverfolgen.

49 Urteil im Zeitpunkt der Erstellung des Manuskripts 19.11.2023 nicht rechtskräftig.

**Verhaltensregeln und Maßnahmen
auf Landes- und Gemeindeebene**

Umsetzung eines Compliance Management Systems am Beispiel der Burgenländischen Landesverwaltung

I. Einleitung

Der Begriff „Compliance“ hat in der Burgenländischen Landesverwaltung erst seit einigen Jahren seinen Niederschlag gefunden. Die Zielsetzung im Sinne von Sicherstellung regelkonformen Verhaltens ist im öffentlichen Dienst aber von Grund auf verankert.

Dem Rechtsstaatlichkeitsprinzip entsprechend hat das gesamte Tätigwerden des Staates und seiner Amtsträgerinnen und -träger auf Grundlage und nach Maßstab von Gesetzen zu erfolgen, womit die Grundsätze der Rechtssicherheit und Gleichheit vor dem Gesetz gewährleistet werden.

Das Dienstrecht für öffentlich Bedienstete enthält Verhaltensanforderungen mit klaren ethischen Aspekten, zB Gewissenhaftigkeit, Engagement und Unparteilichkeit bei der gesamten Aufgabenerfüllung.¹ Als Zeichen des Bekenntnisses zu diesen Pflichten leisten die Bediensteten bei Beginn ihres Dienstverhältnisses ein Versprechen („Gelöbnis“).²

In der Verwaltungspraxis wird regelkonformes Verhalten durch Unterweisungen und Belehrungen sowie durch Kontrollinstrumente, etwa in Form der Dienst- und Fachaufsicht, dem Mehr-Augenprinzip oder (Revisions-)Prüfungen sichergestellt.

Gleichzeitig besteht der Anspruch, dass Regelungen auch aus innerer Überzeugung gelebt und nicht als lästige Bürde empfunden werden. Daher bedarf es der Beschäftigung mit der Frage, wie die intrinsische Motivation und die Einstellung der Verwaltungsbediensteten in Bezug auf erwünschtes Verhalten gefördert werden können. Zudem ist zu be-

1 § 45 Burgenländisches Landesbeamten-Dienstrechtsgesetz 1997 – LBDG 1997 (LGBl 17/1998 idF LGBl 35/2023), § 13 Burgenländisches Landesbedienstetengesetz 2020 – Bgld LBedG 2020 (LGBl 95/2019).

2 § 8 LBDG, § 13 Bgld LBedG 2020.

achten, dass legales, regelkonformes Verhalten nicht notwendigerweise deckungsgleich ist mit ethischem bzw. integrem Handeln.³

Integrität in der öffentlichen Verwaltung bedeutet, dass das gesamte Verwaltungshandeln konsequent auf ethische Werte, Grundsätze und Normen ausgerichtet ist und die Wahrung des öffentlichen Interesses gegenüber privaten Interessen in allen Handlungen und Entscheidungsprozessen priorisiert wird.⁴

In diesem Sinne wird Compliance in der Burgenländischen Landesverwaltung als Instrument der Schaffung von organisatorischen Rahmenbedingungen und der Unterstützung von individuellem Verhalten der Bediensteten verstanden – mit dem Ziel der Gewährleistung einer ordnungsgemäßen und integren Landesverwaltung.

II. Implementierung eines Compliance Management Systems in der Landesverwaltung

A) Die ersten Schritte

In der Burgenländischen Landesverwaltung wurden unter der Thematik „Korruptionsprävention“ bereits seit Beginn der 2010er-Jahre etliche Aktivitäten gesetzt, wie etwa die Herausgabe eines Verhaltenskodex zur Korruptionsprävention und Antikorruptionsschulungen für Bedienstete.

Insbesondere die auf Ebene der Bundesländer eingerichtete Expertenkonferenz zur Abstimmung von Antikorruptionsmaßnahmen und zum Austausch von Best-Practices trug wesentlich zur Weiterentwicklung der Korruptionspräventionsmaßnahmen bei. Die in diesem Gremium ausgearbeiteten Länderstandards zu unterschiedlichen Themenbereichen (zB Ausbildung, Geschenkkannahme, Verwaltungssponsoring, Interessenkonflikte) wurden in verbindliche Regelungen für die Burgenländische Landesverwaltung umgesetzt.

Im Herbst 2019 beschloss die Burgenländische Landesregierung eine umfassende Compliance-Strategie. Diese sah die Einrichtung eines

3 Faust, Verhaltensethik in der Praxis: „Harte“ und „weiche“ Gesichtspunkte, Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik 9 (2008), 248.

4 OECD, Recommendation of the Council on Public Integrity [OECD/LEGAL/0435], abrufbar unter <<http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf>> (18.9.2023).

Compliance Management Systems unter der Kurzbezeichnung *CMS – Land Burgenland* im Amt der Burgenländischen Landesregierung und in den Bezirkshauptmannschaften vor.

Die Verwendung des Begriffs „Compliance“ anstelle von „Korruptionsprävention“ verdeutlicht die logische Entwicklung von Einzelmaßnahmen zur Korruptionsbekämpfung hin zu einem systematischen Ansatz der Sicherstellung von regelkonformen und integren Verhalten im Landesdienst.

B) Die Grundelemente des CMS – Land Burgenland

Compliance wird als fortlaufender Prozess verstanden, der in die Organisationskultur, in die Einstellungen und das Verhalten der Beschäftigten eingebettet ist.⁵ Das Compliance Management System stellt damit einen Rahmen für die Gesamtheit der Compliance-relevanten Strukturen und Abläufe inklusive laufender Steuerung und Verbesserung dar.

Das *CMS – Land Burgenland* orientiert sich in der Ausgestaltung an den internationalen Standards ISO 37301 für den Aufbau und den Betrieb eines Compliance-Managementsystems und ISO 37001 für Antikorruptions-Managementsysteme. Beide Normen sind für alle Organisationsformen und -größen (und damit auch für öffentliche Einrichtungen) anwendbar und gewährleisten eine standardisierte Vorgehensweise und Vergleichbarkeit. Gleichzeitig können die spezifischen Rahmenbedingungen und Anforderungen der Landesverwaltung bei der Ausgestaltung des Compliance Management Systems berücksichtigt werden.

C) Umfang und Anwendungsbereich

Der Anwendungsbereich des *CMS – Land Burgenland* erstreckt sich auf das Amt der Burgenländischen Landesregierung, die nachgeordneten Dienststellen und die Bezirkshauptmannschaften. Der Fokus liegt auf den Compliance-Risiken Amtsmissbrauch, Korruption, Interessenkonflikte und „Fraud“ (dolose Handlungen wie Untreue, Veruntreuung, Betrug etc).

5 ISO 37301:2021.

D) Compliance Kultur

Die Gesamtheit aller in einer Organisation geteilten Grundannahmen, Werte und Normen wird als Organisationskultur beschrieben.⁶ Sie prägt die Entscheidungen und das Handeln der Organisationsmitglieder. Als Teil der Organisationskultur verdeutlicht die Compliance-Kultur, welcher Bedeutung Regelkonformität und Integrität beigemessen wird und wie groß die Bereitschaft und Motivation ist, diese Werte in der Arbeitspraxis zu leben.

Der Aufbau einer Compliance-Kultur gelingt nur durch gemeinsames Zusammenwirken aller Akteure in einer Organisation. Dabei muss auf sämtlichen Hierarchieebenen ein aktives und sichtbares Bekenntnis zu den gemeinsamen Werten gezeigt werden.

Neben der Vorbildwirkung der Leitungsorgane soll vor allem die entscheidende Rolle der bzw. des einzelnen Bediensteten im Aufbau einer integren Organisationskultur hervorgehoben werden. Denn der Grad an Toleranz für Regelverstöße im Arbeitsumfeld beeinflusst das Handeln von Einzelnen maßgeblich. Aus der Forschung ist bekannt, dass die Wahrscheinlichkeit für doloses Handeln am Arbeitsplatz sinkt, je höher die Ablehnung entsprechender unerwünschter Verhaltensweisen im Arbeitsumfeld und je größer das Entdeckungsrisiko eingeschätzt wird.⁷

Die Compliance-Kultur als klares Bekenntnis zu Integrität und Compliance zeigt sich nicht nur in gemeinsam geteilten Werten, sondern auch in nach außen sichtbaren Strukturen, Abläufen, Verhaltensweisen, Dokumenten etc.

In der Burgenländischen Landesverwaltung stellen der Verhaltenskodex zur Korruptionsprävention – Land Burgenland, die Compliance-Strategie und -Programm sowie die Gesamtheit an Compliance-relevanten internen Regelungen die ausformulierten Grundsätze von integrem Verhalten dar. Diese werden ergänzt durch die laufende Kommunikation („*Tone from the Top*“ durch Führungskräfte, Schulungen und Sensibilisierungsmaßnahmen) und das stetige Fordern und Fördern von integrem Verhalten (zB durch Setzen von angemessenen dienstrechtlichen Konsequenzen bei verstelltem Fehlverhalten).

6 Nerdinger, Organisationsklima und Organisationskultur, in: ders/Blickle/Schaper (Hg), Arbeits- und Organisationspsychologie (2019) 163 (165 f).

7 Rabl, Private corruption and its actors: Insights into the subjective decision making processes (2008); dies, Korruption aus der Perspektive der Psychologie, in: Graeff/Rabl (Hg), Was ist Korruption?: Begriffe, Grundlagen und Perspektiven (2019) 77 (80 ff); Litzcke et al, Korruptionsbewertung: Psychopathie, Intelligenz und das 5-Faktoren-Modell, Polizei & Wissenschaft 16 (2015), 2.

E) Rollen und Verantwortlichkeiten

1. Compliance Funktion

Für den Betrieb des CMS – *Land Burgenland* ist die zentrale Compliance-Ansprechstelle, eingerichtet in der Landesamtsdirektion, Referat Interne Revision und Compliance, verantwortlich. Durch die organisatorische Zuordnung des Referats Interne Revision und Compliance in der Landesamtsdirektion ist ein direkter Zugang bzw sind direkte Berichtslinien zum Landesamtsdirektor als oberste Leitung sichergestellt.

Zu den Aufgaben der Compliance-Ansprechstelle zählt die Unterstützung bei der Identifizierung von Compliance-Verpflichtungen, der Durchführung von Compliance-Risikoanalysen sowie der Sicherstellung, dass Maßnahmen zur Bewältigung von Compliance-Risiken in bestehende Abläufe integriert werden. Bei Bedarf werden Compliance-relevante Regelungen und Maßnahmen angeregt bzw selbständig ausgearbeitet. Hierbei arbeitet die Compliance-Ansprechstelle eng mit den jeweiligen Fachabteilungen zusammen. Einen wesentlichen Schwerpunkt in der Tätigkeit bilden zudem Schulungs- und Kommunikationsaktivitäten sowie die Beratung von Bediensteten in Compliance-Fragestellungen.

Exkurs: Abgrenzung der Compliance-Ansprechstelle von der Internen Revision

Die Implementierung der Compliance-Funktion im Referat Interne Revision ist historisch bedingt, aufgrund der ursprünglichen Zuständigkeit dieser Organisationseinheit für die Agenden der Korruptionsprävention.

Mit der Prüfung und Überwachung der Einhaltung von gesetzlichen und internen Regelungen, der Aufdeckung und Verhinderung von Regelverstößen sowie der Beratungs- und Unterstützungsfunktion haben Interne Revision und Compliance gleich gelagerte Zielsetzungen. Dennoch verfolgen beide Bereiche unterschiedliche Schwerpunkte.⁸ Die Interne Revision hat die Aufgabe, die Ordnungsmäßigkeit, Angemessenheit, Zweckmäßigkeit und Effektivität der gesamten Aufbau- und Ablauforganisation zu prüfen. Sie fungiert dabei als Instrument

⁸ *Schelmbauer, IIA Positionspapier zur Abgrenzung der Funktionen Interne Revision & Compliance, abrufbar unter <https://www.internerevision.at/fileadmin/user_upload/Newsletter/NL_Dezember_2016/Positionspapier_zur_Abgrenzung_INTERNE_REVISION_COMPLIANCE.pdf> (18.9.2023).*

der Leitung des Amtes der Burgenländischen Landesregierung. Während der Aspekt der prozessunabhängigen ex-post-Prüfung bei der Internen Revision im Vordergrund steht, fokussiert sich die Compliance-Funktion auf die zukunftsorientierte Reduktion von Regelverstößen durch Risikoanalysen, Informations- und Beratungsaktivitäten.

Beide Bereiche sind organisatorisch unabhängig ausgestaltet und berichten direkt an den Landesamtsdirektor.

Aufgrund der engen organisatorischen und personellen Verflechtung würde die Prüfung der Wirksamkeit des *CMS – Land Burgenland* durch die Interne Revision jedoch eine Selbstprüfung darstellen. Um hier Interessenkonflikte zu vermeiden, müssen entsprechende Evaluierungen durch eine unabhängige externe Stelle erfolgen.

2. Führungskräfte

Die Sicherstellung, dass die Bediensteten die Compliance-Verpflichtungen einhalten und die Compliance-Maßnahmen in die bestehenden Verfahren integriert werden, obliegt als Führungsaufgabe den Leitungen der jeweiligen Dienststellen bzw. Behörden. Neben internen Kontrollen ist vor allem die Förderung des Verständnisses für die Notwendigkeit der Einhaltung von Compliance-Regelungen bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern wesentlich. Hier nehmen die Führungskräfte eine wichtige Multiplikator- und Vorbildfunktion ein und üben einen nicht zu unterschätzenden Einfluss aus. Sie sind erste Ansprechstelle für Fragen, stehen im unmittelbaren Austausch mit den Bediensteten, durch sie werden interne Vorgaben weitergetragen und ihr gezeigtes Verhalten wird als Vorbild herangezogen und reflektiert.⁹

3. Personal

Alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind für ihr eigenes integriertes Verhalten und die Einhaltung der gesetzlichen und internen Vorgaben verantwortlich. Ihre Handlungen sind der zentrale Ansatzpunkt für das Compliance Management System in der Burgenländischen Landesverwaltung. Die Aufgabe des *CMS – Land Burgenland* ist es, die entsprechenden Strukturen und Rahmenbedingungen zu schaffen, um das Verhalten der Bediensteten zu steuern.

9 Glinder/Schröfel, Einführung von Antikorruptionsprozessen in die öffentliche Verwaltung, in: Louis/ Glinder/Waßmer (Hg), Korruptionsprävention in der öffentlichen Verwaltung – Handbuch für die kommunale Praxis (2020) 125 (156 f).

F) Compliance Verpflichtungen

Wie bereits angeführt, wird das gesamte Verwaltungshandeln durch gesetzliche Vorgaben bestimmt. So ist der Umgang mit typischen Interessenkonflikten (Befangenheit, Geschenke etc) im Dienstrecht detailliert geregelt. Integres Verhalten soll jedoch über die reine Einhaltung von Gesetzen hinaus gehen und eine Orientierung am „Richtigen“ und das Bekenntnis zu vereinbarten Werten und Handlungsprinzipien umfassen. Diese Erwartungen und Verhaltensmaßstäbe werden etwa im Leitfaden – Land Burgenland und im Verhaltenskodex zur Korruptionsprävention – Land Burgenland klar definiert.¹⁰

Darüber hinaus geben interne Regelungen (etwa in Form von Erlassen und Dienstanweisungen) klare Anleitungen zur Vermeidung bzw Bewältigung von Integritätsrisiken. Hierzu zählen Vorgaben betreffend den Umgang mit Zuwendungen und Einladungen, mit Interessenkonflikten, mit Informationen (insbesondere Verschwiegenheitspflichten, Datenschutzregelungen und Verhalten in Sozialen Netzwerken), aber auch Vorschriften zu Melde- und Anzeigepflichten und zum Internen Kontrollsystem.

In der Praxis stellt die Formulierung und Ausgestaltung von Compliance-relevanten Regelungen oft eine Gradwanderung dar. Zum einen besteht die Erwartung der Bediensteten nach möglichst detaillierten, praxisbezogenen Handlungsanleitungen. Zum anderen kann durch Compliance-Vorgaben keine vollständige Regulierung aller denkbaren Sachverhalte erfolgen. Hier bedarf es einer Stärkung des Bewusstseins aller Bediensteten, für das eigene Verhalten Verantwortung zu tragen.

G) Schulungen, Bewusstseinsbildung & Kommunikation

Die Bewusstseinsbildung und Sensibilisierung für Compliance-Themen ist eine stetige Herausforderung, die regelmäßige Informationsaktivitäten umfasst, die die Bediensteten auf den unterschiedlichsten Ebenen und Kanälen ansprechen sollen.¹¹ Ziel aller Aktivitäten im Bereich Wissensvermittlung und Sensibilisierung ist es, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu befähigen, Compliance- bzw Integritätsrisiken

10 Leitbild und Verhaltenskodex zur Korruptionsprävention – Land Burgenland, abrufbar unter <<https://www.burgenland.at/themen/compliance-und-korruptions-praevention/>> (18.10.2023).

11 Reviczky, Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung für Compliance im Unternehmen, in: Petsche/Mair (Hg), Handbuch Compliance (2019) 34 (38 ff).

im Arbeitsalltag zu erkennen und ethische Konfliktsituationen zu bewältigen.

1. Onboarding

Mit Dienstantritt geloben alle neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Burgenländischen Landesverwaltung, die Gesetze der Republik Österreich und des Landes Burgenland zu befolgen und alle mit ihrem Dienst verbundenen Pflichten treu und gewissenhaft zu erfüllen. Anschließend erhalten alle neuen Bediensteten im Rahmen des Einführungsprogramms einen Überblick über die Erwartungen im Hinblick auf integrires und engagiertes Handeln im Burgenländischen Landesdienst. Das „Willkommenspaket“ beinhaltet eine erste Kurzinformation zum CMS – Land Burgenland, den Verhaltenskodex zur Korruptionsprävention – Land Burgenland sowie ein Compliance-Training in Form eines E-Learning Tools.

2. Schulungen

Im Grundausbildungs-Modul „Compliance in der Burgenländischen Landesverwaltung“ werden in vier Unterrichtseinheiten im Direkt-dialog rechtliche Aspekte erläutert und die Integration von Compliance in den Arbeitsalltag erörtert. Obligatorische Compliance-Schulungen für Führungskräfte ergänzen das Schulungsangebot in diesem Bereich. Bei den Führungskräfte-Trainings liegt der Schwerpunkt auf der Reflexion von typischen risikoerhöhenden Rahmenbedingungen, dem Erkennen von Indikatoren von abweichendem Verhalten am Arbeitsplatz sowie der Rolle von Führungsverantwortlichen bei der Förderung von integrem Verhalten.

Ergänzend dazu werden optionale Inhouse-Schulungen zu bestimmten Themenbereichen (zB Umgang mit Interessenkonflikten, Melde- und Anzeigepflichten, Einladungen und Geschenke) oder für bestimmte Zielgruppen angeboten.

3. Bewusstseinsbildung

Zur Sensibilisierung gehören nicht nur Schulungen, sondern auch die aktive Auseinandersetzung mit Compliance-Themen im Rahmen von interaktiven Workshops. Dazu zählen insbesondere zielgruppenspezifische Veranstaltungen, etwa für Organisationseinheiten mit Aufsichtspflichten oder mit Aufgabenverantwortung im Förder- bzw Beschaffungsbereich. Aber auch im Rahmen der flächendeckend aus-

gerollten Workshops zum Thema Risikomanagement und Internes Kontrollsystem wird ein Schwerpunkt auf die Beschäftigung mit Compliance-Risiken gelegt.

4. Kommunikation

Die Bereitstellung von Compliance-relevanten Informationen erfolgt über unterschiedliche Kanäle. Neben Info-Materialien (Flyer, Broschüren etc), Aussendungen per E-Mail und Beiträgen im Landesdienst-internen Newsletter finden sich wesentliche Unterlagen sowie weiterführende Links im Intranet.

Nicht zuletzt werden in Form von persönlichen Ansprachen durch Vorgesetzte, etwa in Mitarbeitergesprächen, Dienstbesprechungen etc, Compliance-Inhalte regelmäßig thematisiert.

H) Compliance-Risikobewertung

Selbst erfolgreich implementierte Compliance Management Systeme können Fehlverhalten und Regelverstöße nicht gänzlich unterbinden. Es ist jedoch sehr wohl der Anspruch eines CMS, systematische Non-Compliance zu verhindern. Aus diesem Grund bedarf es der intensiven Beschäftigung mit Risikofaktoren. Nur wenn die Ursachen für doloses Verhalten bzw Compliance-Verstöße bekannt sind, können wirksame Präventionsmaßnahmen gesetzt werden.

Damit bildet die Compliance-Risikobeurteilung die Grundlage für die Einführung des Compliance Management Systems und die Implementierung angemessener Maßnahmen zur Bewältigung identifizierter Compliance-Risiken.¹²

1. Abgrenzungen und Gemeinsamkeiten

In der Burgenländischen Landesverwaltung ist die Beschäftigung mit Compliance-Risiken ein integraler Bestandteil des umfassenden Risikomanagements. Die Teilbereiche Compliance und Interne Kontrollsysteme (IKS) werden als abgestimmte Instrumente eines ganzheitlichen Ansatzes verstanden, der darauf gerichtet ist, ordnungsgemäße und effiziente Verwaltungsabläufe sowie die Sicherung von

¹² ISO 37301:2021, Anhang A, Punkt A.4.6.

Vermögenswerten der öffentlichen Hand vor Zweckentfremdung, Missbrauch und Verschwendung zu gewährleisten. Hierbei werden vergleichbare Methoden und Verfahren zur Identifikation und Bewertung von Risiken angewandt. Während beim Internen Kontrollsystem (IKS) die wesentlichen prozessbezogenen Risiken im Rahmen von operativen Prozessen aufgedeckt und gesteuert werden sollen, ist der Fokus bei der Analyse von Compliance-Risiken prozessunabhängig.

2. Begriffsbestimmung

Unter Compliance- bzw Integritäts-Risiken werden in diesem Zusammenhang Verhaltensrisiken verstanden, die sich aus der Nichteinhaltung von Gesetzen und internen Regelungen ergeben. Umfasst sind dolose Handlungen von Bediensteten, die zu einer Schädigung des Landes oder Dritter führen. Darunter fallen primär Korruption, Amtsmissbrauch, Untreue, Verletzung von Geheimhaltungsvorschriften, Interessenkonflikte und unsachliche Aufgabenwahrnehmung.

3. Ablauf der Analysen in drei Schritten

Compliance- bzw Integritäts-Risiken sind je nach Organisationseinheit und Aufgabenbereich unterschiedlich gelagert. Um einen gesamthaften Überblick über die Risikoexposition der einzelnen Bereiche zu erlangen, wird in der Burgenländischen Landesverwaltung ein dreistufiges Verfahren zur Gefährdungs- bzw Risikoanalyse eingesetzt.

Zur Ersterhebung von besonders risikoexponierten Bereichen wird eine Ersteinschätzung aller Dienststellen nach festgelegten, objektiven Kriterien vorgenommen. Die Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln im größeren Umfang, die Vergabe von öffentlichen Aufträgen, Förderungen, Subventionen und Genehmigungen, die Festsetzung bzw Einhebung von Gebühren, die Bearbeitung von Vorgängen mit sensiblen, behördeninternen Informationen und der Umfang von Handlungs- bzw Ermessensspielräumen werden dabei als potentielle Risikofaktoren angeführt, nach denen die erste Bewertung erfolgt.

Um eine vertiefende Bewertung von Arbeitsbereichen und eine Übersicht über bereits vorhandene Sicherungs-, Kontroll- und Präventionsinstrumente zu ermöglichen, wird mittels Fragebogen eine Selbstbeurteilung durch die Leitungen der jeweiligen Organisationseinheiten (Dienststellen, Hauptreferate, Referate und nachgeordnete Dienststellen) eingeholt. Dies soll zum einen der Reflexion der Leitungsverantwortlichen über Risikobereiche und empfohlene Maßnahmen die-

nen, zum anderen kann dadurch die subjektive Risiko-Einschätzung aus der Perspektive der Leitungsverantwortlichen erfasst werden.

Die Ergebnisse der objektiven Ersterhebung und der Selbsteinschätzung durch die Leitungsfunktionen bilden die Grundlage für die Weiterentwicklung von Compliance-Maßnahmen. So sind Bereiche bzw. Tätigkeiten, die einer erhöhten Gefährdung unterliegen, in besonderem Ausmaß durch Compliance-Aktivitäten zu unterstützen und es hat dort jedenfalls eine vertiefte Analyse der Compliance-Risiken im Rahmen der allgemeinen Risikoanalysen zu erfolgen.

4. Methodik der Bewertung

Im Rahmen der vertieften Risikoanalysen werden bereits identifizierte und allfällige weitere festgestellte Compliance- bzw. Integritäts-Risiken nach der Wahrscheinlichkeit ihres Eintretens sowie der Schwere ihrer Auswirkungen bewertet. In fünf Abstufungen sind sowohl die Eintrittswahrscheinlichkeit als auch die Auswirkungsdimensionen (Reputationsschaden, finanzieller Schaden, Leistungsbeeinträchtigung der Organisation, schädliche Auswirkungen auf Personen/Umwelt) definiert, um eine einheitliche und vergleichbare Einstufung sicherzustellen. Der Abgleich der erhobenen Risikowerte mit den festgelegten Toleranzbereichen in einer Risikomatrix zeigt die Dringlichkeit der Risikobewältigung an. Gleichzeitig werden in der Risiko-Kontroll-Matrix bestehende Präventions- und Kontrollmaßnahmen systematisch erfasst und bei Bedarf ergänzt. So haben insbesondere bei einem festgestellten hohen Risiko Maßnahmen zur Risikobewältigung zu erfolgen (zB Anpassung von Kontrollaktivitäten, Schulungen, erweiterte Dokumentationspflichten). Die Ergebnisse der Risikobewertung sowie die bestehenden und geplanten Maßnahmen werden in den jeweiligen Dienststellen dokumentiert und aktuell gehalten. Ein jährliches zusammenfassendes Reporting erfolgt an den Landesamtsdirektor.

5. Sicherstellung einer standardisierten Vorgehensweise

Als Rahmenvorgabe und Handlungsanleitung für die Durchführung von Risiko-Bewertungen wurde das Handbuch „Risikomanagement, Internes Kontrollsystem und Compliance-Risikoanalyse in der Burgenländischen Landesverwaltung“ im Jahr 2022 veröffentlicht. Zur Sicherstellung einer einheitlichen Vorgehensweise und zur Unterstützung bei der Erstdurchführung der Risikoanalysen werden die Dienststellen und Bezirkshauptmannschaften in Form von moderierten Workshops von der Landesamtsdirektion zentral unterstützt. Es zeigt sich in der Praxis näm-

lich immer wieder, dass bei den Führungskräften und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zwar ein Problembewusstsein und die grundsätzliche Bereitschaft zur Beschäftigung mit Risiken da ist. Für eine systematische und ausreichend detaillierte Analyse fehlen aber oft zeitliche und personelle Ressourcen sowie entsprechendes Knowhow. Hier ist es Aufgabe der Compliance-Funktion, eine impulsgebende und beratende Funktion einzunehmen.

1) Planung und Steuerung

Abgeleitet von den identifizierten und bewerteten Compliance-Risiken sind entsprechende Maßnahmen zum Umgang mit diesen strategisch zu planen, konkret festzulegen und in das Tagesgeschäft zu integrieren. Dazu zählen präventiv wirkende Instrumente (zB zielgruppenspezifische und praxisnahe Schulungen, klare und einfach zu befolgende dokumentierte Arbeitsanweisungen) sowie Kontroll- und Sicherungsmaßnahmen in der Aufbau- und Ablauforganisation, die der rechtzeitigen Erkennung von Regelverstößen und von Systemmängeln dienen, und damit auch eine präventive Wirkung entfalten.

Klassische Prinzipien und Instrumente eines Internen Kontrollsystems (IKS), wie etwa die Trennung von unvereinbaren Rollen und Verantwortlichkeiten, Mehr-Augen-Prinzip, Genehmigungsvorbehalte, Dokumentationspflichten sowie die Überwachung bzw Überprüfung laufender operativer Aktivitäten stellen zentrale Compliance-Maßnahmen dar. Wie relevant in diesem Rahmen ein funktionierendes IKS in der Verwaltungspraxis ist, zeigt sich spätestens bei der Analyse der Ursachen von Compliance-Vorfällen: in den meisten Fällen sind es Mängel im Kontrollsystem und fehlende Überwachungsmaßnahmen, die zu Non-Compliance führten.

Um die Bedeutung des abgestimmten Vorgehens zwischen Compliance und IKS zu verdeutlichen, wurden im Handbuch „Risikomanagement, Internes Kontrollsystem und Compliance-Risikoanalyse in der Burgenländischen Landesverwaltung“ einheitliche Standards ausgearbeitet.

Die Compliance-Ansprechstelle unterstützt bei der strategischen Planung sowie der Ausarbeitung und Implementierung erforderlicher Maßnahmen. Die Verantwortung für die Einhaltung der Compliance-relevanten Maßnahmen, Prozesse und Verfahren obliegt den Leitungsfunktionen und jeder bzw jedem einzelnen Bediensteten.

J) Compliance-Bedenken und Untersuchungsprozesse

Meldungen zu versuchten, vermuteten oder tatsächlichen Compliance-Verstößen werden von der zentralen Compliance-Ansprechstelle in jeder Form (auch anonym) angenommen und vertraulich behandelt. Für die Meldung von Verdachtsfällen von Korruption und Amtsmissbrauch wird zudem auf das anonyme Hinweisgebersystem der Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft (WKStA) verwiesen.

Die Untersuchungen von Verdachtsfällen haben objektiv und frei von Interessenkonflikten zu erfolgen und werden durch das Referat Interne Revision und Compliance, bei Bedarf in Abstimmung mit den Bereichen Recht, Personal und allenfalls weiterer Fachabteilungen durchgeführt. Die Vorgehensweise dazu ist in internen Arbeitsanweisungen festgelegt, um einen standardisierten und transparenten Ablauf zu gewährleisten.

K) Leistungsbewertung und Verbesserung

1. Berichterstattung

Eine geplantes Berichtssystem soll sicherstellen, dass eine regelmäßige sowie eine ad-hoc Compliance-Berichterstattung durch die Compliance-unktion an die Leitungsorgane erfolgt.¹³

Über Compliance-Verdachtsfälle erfolgt eine ad-hoc Berichterstattung an den Landesamtsdirektor und gegebenenfalls an die Leitungen der betroffenen Organisationseinheiten zur Veranlassung erforderlicher Korrekturmaßnahmen.

Unabhängig davon werden im Rahmen des *CMS – Land Burgenland* alle Compliance-relevanten Aktivitäten in Form eines jährlichen Compliance-Reports ausführlich dargestellt und dem Landesamtsdirektor berichtet. Die Compliance-Tätigkeitsberichte stehen zudem allen Landesbediensteten im Intranet zur Information zur Verfügung.

2. Überwachung, Analyse und Bewertung

Die Berichterstattung an die Leitungsfunktion dient auch als Basis der Bewertung des Compliance Management Systems hinsichtlich dessen Eignung, Angemessenheit und Wirksamkeit. Die Überwachung und Be-

¹³ ISO 37301:2021, Pkt. A.9.1.4.

wertung des CMS hat in geplanten Abständen zu erfolgen, wobei Rückmeldungen zur Compliance-Leistung aus unterschiedlichen Quellen einzuholen sind. Für die Leistungsbewertung sind geeignete Indikatoren zu entwickeln und einzuführen.¹⁴

Inwieweit das CMS – *Land Burgenland* seine Ziele erreicht, wird mittels der Bewertung von vorab definierten Leistungsindikatoren bewertet. Neben quantitativen Tätigkeitsindikatoren (Anzahl der Schulungsaktivitäten, Kommunikations- bzw. Sensibilisierungsmaßnahmen, Beratungsleistungen der Compliance-Ansprechstelle etc), werden auch die Anzahl und Aktualität der durchgeführten IKS- und Compliance-Risikoanalysen und identifizierte Risiken als Frühwarnindikatoren sowie Compliance-relevanten Regelungen und Maßnahmen erfasst.

Die kontinuierliche Überwachung, ob die geplanten Compliance-Maßnahmen nicht nur implementiert, sondern auch laufend umgesetzt werden, obliegt nicht nur der Compliance-Funktion, sondern auch den jeweiligen Organisationseinheiten selbst (zB durch verstärkte Sensibilisierung und interne Kontrollen in besonders risikobehafteten Arbeitsbereichen).

3. Fortlaufende Verbesserung

Die oben angeführte regelmäßige Bewertung des CMS hinsichtlich Angemessenheit und Wirksamkeit dient vor allem der kontinuierlichen Verbesserung des Systems. Veränderungen im internen und externen Umfeld der Burgenländischen Landesverwaltung, strukturelle und personelle Änderungen, neue Aufgabenbereiche, veränderte gesetzliche Vorgaben usw. führen zu einem ständigen Wandel von Compliance-Verpflichtungen und erfordern eine laufende Weiterentwicklung des CMS – *Land Burgenland*.

Aber auch jeder erkannte Compliance-Vorfall ist als Impuls zur Verbesserung und Behebung der zugrundeliegenden Ursachen zu sehen, und nicht als Misslingen oder Unwirksamkeit des gesamten Compliance Management Systems. Voraussetzung für diesen Ansatz ist wiederum eine gelebte Compliance-Kultur, die integriertes Verhalten fordert und fördert.

14 ISO 37301:2021, Pkt. A.9.1 – 9.3; *Neiger*, Erfolgreich mit Compliance – Zur effizienten Organisation mit ISO 37301:2021 (2021) 185.

III. Ausblick

Mit der Einführung des Compliance Management Systems in der Burgenländischen Landesverwaltung ist ein wichtiger Meilenstein zur umfassenden Förderung einer integren Landesverwaltung gelungen. Um die Herausforderung der laufenden Umsetzung und Fortentwicklung des Systems zu bewältigen, braucht es des gemeinschaftlichen Bestrebens und der Bemühungen der gesamten Landesverwaltung, denn nur so kann sichergestellt werden, dass der Landesdienst im Rahmen seiner vielfältigen Aufgabenstellungen die hohen Anforderungen erfüllt und die gesetzten Ziele erreicht.

Der Weg zur unbestechlichen Verwaltung – Maßnahmen zur Korruptionsprävention in Tirol

I. Allgemeines zu Compliance und Korruptionsprävention

Die Gesichter von Korruption sind vielseitig, da sie sowohl bewusst geplant und über längere Zeit angebahnt sowie vorbereitet wird als auch spontan aus einer Situation heraus entstehen kann.² *Transparency International* definiert Korruption als den „Missbrauch von anvertrauter Macht zum persönlichen Nutzen und Vorteil“.³ Grundsätzlich geht es um einen Vorteil für sich oder Dritte, auf den kein Rechtsanspruch besteht. Das Phänomen der Korruption ist in den vergangenen Jahren verstärkt in den Fokus der medialen Berichterstattung und damit der öffentlichen Wahrnehmung gerückt.⁴ Der Korruptionswahrnehmungsindex, der jährlich von *Transparency International* veröffentlicht wird, gibt die wahrgenommene Korruption im öffentlichen Sektor wieder. Österreich ist 2022 das erste Mal aus den Top 20 gefallen. Im Jahr 2021 lag Österreich noch auf Platz 13.⁵

Der öffentliche Dienst ist mit speziellen Privilegien⁶ ausgestattet, und die Bürgerinnen und Bürger vertrauen darauf, dass diese Vorteile nicht ausgenutzt werden. Es besteht eine Art Vertrauensvorschuss. Regelkonformität, ethisches und moralisches Handeln sowie Verlässlichkeit sind für die öffentliche Verwaltung unabdingbar, denn korruptes Verhalten

1 Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung der Autorinnen wieder.

2 BMKÖS, Die VerANTWORTung liegt bei mir – eine Frage der Ethik (2020), abrufbar unter <https://www.bmkoes.gv.at/dam/jcr:6c1e0295-7175-447b-a5d6-02afed34a370/Verhaltenskodex_Die_VerANTWORTung_liegt_bei_mir.pdf> (13.6.2023).

3 *Transparency International*, Definition von Transparency International, abrufbar unter <<https://ti-austria.at/>> (3.7.2023).

4 *Rechnungshof*, Positionen des Rechnungshofes – Leitfaden zur Überprüfung von Internen Kontrollsystemen, Leitfaden für die Prüfung von Korruptionspräventionssystemen (2016) 7.

5 *Transparency International*, Corruption Perception Index 2022, abrufbar unter <<https://ti-austria.at/>> (3.7.2023).

6 *Jungwirth/Heber/Schäffer-Fischill*, Sechs Jahre Korruptionsforschung im BAK – Rückblick und Ausblick, *SIAK-Journal* 4/2021, 82 ff; abrufbar unter <https://www.bmi.gv.at/104/Wissenschaft_und_Forschung/SIAK-Journal/SIAK-Journal-Ausgaben/Jahrgang_2021/files/Jungwirth_4_2021.pdf> (27.7.2023).

stellt einen Verstoß gegen diesen Vertrauensvorschuss dar. „Eine effektive Bekämpfung von Korruption braucht eine klare und strenge Gesetzgebung, ein großes Augenmerk auf Präventionsarbeit und Compliance, eine berechenbare und rasche objektive Aufklärung und eine sichtbare und gerechte Verfolgung.“⁷

In der österreichischen Rechtsordnung existiert keine Legaldefinition für den Begriff Korruption. Durch das Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz aus dem Jahr 2012, BGBl I 61/2012, wurde Korruption jedoch in das Strafgesetzbuch (StGB) eingeführt: Der Abschnitt 22 des Besonderen Teils des StGB wurde nunmehr als „Strafbare Verletzung der Amtspflicht, Korruption und verwandte strafbare Handlungen“ (§§ 302 bis 313) betitelt. Dadurch wird festgelegt, dass Korruption einen strafrechtlichen Kernbereich aufweist und unter anderem die Tatbestände „Missbrauch der Amtsgewalt“, „Bestechlichkeit“, „Vorteilsannahme“ etc als Amtsdelikte prägt.⁸

Korruption und öffentliches Verwaltungshandeln sind medial in vielerlei Hinsicht miteinander verknüpfte Themenbereiche,⁹ da die Zahl der Meldungen zu Verdachtsfällen von Bestechlichkeit, der Annahme von Vorteilen oder von Veruntreuung steigt. Nahezu jedes dolose Handeln hinterlässt Spuren.¹⁰ Korruption ist ein gesellschaftliches Phänomen,¹¹ welches nicht nur den Staat, sondern auch die Wirtschaft und die Allgemeinheit betrifft. Korruption unterbindet einen direkten Zugang zu öffentlichen Leistungen wie Bildung und Gesundheit und verhindert eine gerechte Verteilung verschiedener Ressourcen. Korruption führt zu monetären Schäden und zu einem Vertrauensverlust bei der Bevölkerung gegenüber Politik und Verwaltung. Als Beispiele können genannt werden: Steuergelder werden nicht ordnungsgemäß und unwirtschaftlich eingesetzt, intransparente und ungleiche Markt- und Wettbewerbsverhältnisse werden gefördert oder das Vertrauen der Bevölkerung sowie der Wirtschaft in eine unparteiliche, ausschließlich dem Legalitätsgrundsatz verpflichtete öffentliche Verwaltung wird geschwächt. Zuletzt lässt Korruption auch andere kriminelle Aktivitäten

7 *Transparency International*, Corruption Perception Index 2022, Aussage von Mag. Georg Krakow, Vorstandsmitglied, abrufbar unter <<https://ti-austria.at/>> (3.7.2023).

8 *Rechnungshof*, Positionen 8.

9 *Sorgatz*, Korruptionsprävention in öffentlichen Institutionen. Vorbeugemaßnahmen und „Erste Hilfe“ für Personalverantwortliche, in: Gourmelon (Hg), *POS – Personalmanagement im öffentlichen Sektor* (2012) 5 f.

10 *Herzog*, Einleitung, in: Röhrig (Hg), *Methoden der Korruptionsbekämpfung* (2009) 9.

11 *Wieselthaler*, Einleitung, in: Wieselthaler (Hg), *Korruptionsprävention in Theorie und Praxis. Aktuelle Maßnahmen und Umsetzungen* (2015) 1.

ansteigen wie zB Geldwäsche, Steuerhinterziehung, illegaler Handel und Missbrauch von Firmeneigentum.¹² Die Notwendigkeit, Korruption mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln Einhalt zu gebieten und präventive Maßnahmen zu setzen, steht daher außer Frage.

Welche Wege zur unbestechlichen Verwaltung gibt es? Compliance und Interne Kontrollsysteme¹³ weisen in Bezug auf Zielsetzungen und Maßnahmen Überschneidungen auf. Beide Themenbereiche setzen auf das Berücksichtigen und Einhalten von Vorgaben. Es geht um Regelkonformität. Bedienstete der Tiroler Landesverwaltung haben sich im Spannungsfeld zwischen politischen Vorgaben und der Erledigung hoheitlicher und privatwirtschaftlicher Aufgaben an den rechtlichen Rahmen zu halten. Um Korruption wirksam vorzubeugen, braucht es neben der Erfüllung von Aufgaben auf Grundlage der rechtlichen Vorgaben auch Bewusstseinsbildung. Sowohl das Aufklären über den Mehrwert von Compliance, Verwaltungsethik, und den Einsatz von Kontrollsystemen als auch das Verschriftlichen und (Vor)Leben von Werten für eine offene Verwaltungskultur und von Integrität im öffentlichen Dienst sind im Rahmen der Korruptionsprävention unabdingbar. Objektivität, Transparenz und unparteiliches Handeln setzen voraus, dass Grundsätze für das eigene Handeln stetig hinterfragt werden. Verwaltungsethik¹⁴ ist keine Theorie, sondern praxisnahes Tun, das mit Veränderungen im Denken und im Handeln einhergeht und durch die Menschen verwirklicht wird, die in der öffentlichen Verwaltung tätig sind. Die Tiroler Landesverwaltung forciert einen zunehmend bewussten, werteorientierten Umgang aller Bediensteten mit potentiellen Korruptionssituationen und möchte dadurch Korruption erfolgreich vermeiden und bekämpfen. Mittlerweile ist Korruptionsprävention auch in der Geschäftseinteilung des Amtes der Tiroler Landesregierung angeführt und dem vormaligen Sachgebiet Innenrevision (aktuell Sachgebiet Innenrevision und IT) zugeordnet. Das Sachgebiet Innenrevision und IT leistet zur Sensibilisierung von Bediensteten der Tiroler Landesverwaltung einen grundlegenden Beitrag. Dem Sachgebiet obliegt die Aufklärung und Bewusstseinsbildung im Hinblick auf die Einhaltung von landesinternen Vorgaben und auf die Gefahren der Korruption. Dazu gehören vor allem Schulungen und Informationen zu Themen wie Verbot der Geschenk-

12 OECD, *Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development* (2015), abrufbar unter <<https://doi.org/10.1787/9789264230781-en>>, 15 f (28.7.2023).

13 *Rechnungshof*, Positionen 12 f.

14 *Lindner*, *Verwaltungsethik, Ein Lehr- und Lernbuch*, Schriftenreihe: Kommunale Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen (2017) 99.

annahme, Unparteilichkeit, Umgang mit Nebenbeschäftigungen, Verhalten bei Befangenheit, Verwaltungssponsoring, Datensicherheit oder auch Sensibilisierungsgespräche für Führungskräfte.

II. Antikorruption mit Fokus auf Prävention

Basisprinzipien¹⁵ für Antikorruptionsmaßnahmen wie zum Beispiel Transparenz, Rechenschaftspflicht, Partizipation oder Integrität festigen nicht nur demokratische Strukturen, sondern auch den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Das Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BAK) setzt entsprechend dem gesetzlichen Grundauftrag in der Vorbeugung, Verhinderung und Bekämpfung von Korruption auf das Vier-Säulen-Modell¹⁶, das einen ganzheitlichen Ansatz widerspiegelt:

- Prävention (Analyse von Korruptionsphänomenen, Entwicklung geeigneter Präventionsmaßnahmen);
- Edukation (Vermittlung von Informationen, Aufklärung, Bewusstseinsbildung);
- Repression (sicherheits- und kriminalpolizeiliche Ermittlungen);
- Kooperation (Austausch mit nationalen und internationalen Anti-Korruptionseinrichtungen).

Neben der Kooperation mit der Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft (WKStA) und der Wahrnehmung von zentralen Funktionen im Bereich der sicherheits- und kriminalpolizeilichen Zusammenarbeit mit internationalen Anti-Korruptionseinrichtungen ist das BAK auf Bundesebene vor allem für die Vorbeugung, Verhinderung und Bekämpfung von Korruption verantwortlich.¹⁷

Die Tiroler Landesverwaltung stellt sich als moderner Dienstleistungsbetrieb für die Tiroler Bevölkerung dar, in welchem alle Lan-

15 *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*, Sektorvorhaben Antikorruption und Integrität, Ziele der Agenda 30 erreichen – Potentiale von Antikorruption nutzen, abrufbar unter <<https://www.giz.de/de/downloads/giz2018-DE-Factsheet-Antikorruption-Agenda-2030.pdf>> (27.07.2023).

16 *BMI*, Bundesamt zur Bekämpfung zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BAK), 4-Säulen-Modell, abrufbar unter <<https://www.bmi.gv.at/415/start.aspx>> (13.6.2023).

17 *BMI*, Bundesamt zur Bekämpfung zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BAK), Aufgaben, abrufbar unter <<https://www.bak.gv.at/301/>>, (3.7.2023).

desbediensteten eine große Verantwortung für transparentes, unparteiliches und objektives Verwaltungshandeln wahrnehmen sollen. Korruption und anderes organisationsschädigendes Verhalten sollen keinen Platz finden. Angelehnt an das Vier-Säulen-Modell des BAK soll Korruptionsbekämpfung in der Tiroler Landesverwaltung systematisch und mit integrierten Maßnahmen erfolgen. Dabei wird der Fokus besonders auf das konsequente Vorbeugen (Prävention) gelegt. Im Vier-Jahres-Rhythmus wird eine Compliance- und Korruptionspräventionsstrategie inkl Aktionsplan seitens der Tiroler Landesverwaltung ausgearbeitet. Der Aktionsplan ist analog zur Nationalen Anti-Korruptionsstrategie (NAKS)¹⁸ in folgende sechs Maßnahmenbereiche unterteilt:

- Integritätsmanagement – Förderung integren Verhaltens;
- Compliance Management für die öffentliche Verwaltung;
- Reduktion struktureller Korruptionsrisiken;
- Forcierung von Ansätzen zur Korruptionsprävention und konkrete Maßnahmen;
- Sensibilisierung der Öffentlichkeit;
- Bewusstseinsbildung – Schulung spezieller Zielgruppen.

Die im Einzelnen geplanten Maßnahmen werden vorab Maßnahmenbereichen zugeordnet und sollen nach ihrem Abschluss daran gemessen werden, welchen Beitrag sie zur Zielerreichung geleistet haben. Zum Zweck der Visualisierung des Umsetzungsstandes und zur Feststellung der Zielerreichung werden für jede Maßnahme Erfolgsmessungskriterien definiert. Die Erfolgsmessung wird, wenn möglich und zielführend, in Form von qualitativen und quantitativen Indikatoren vorgenommen. Die erfolgte Umsetzung der Maßnahmen wird in einem jährlichen Tätigkeitsbericht festgehalten. Bei der Nichtumsetzung von Maßnahmen wird eine aussagekräftige Begründung im jährlichen Tätigkeitsbericht ergänzt oder für das Folgejahr fortgeschrieben. Rechnungshof- bzw Landesrechnungshofberichte, LänderexpertInnenkonferenzen, Austauschtreffen mit anderen internen und externen Stellen geben Impulse zu diversen Umsetzungs- und Optimierungsmöglichkeiten. Außerdem wird auf eine kontinuierliche Fort- und Weiterbildung der

¹⁸ BMI, Bundesamt zur Bekämpfung zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BAK), Aufgaben Prävention und Bekämpfung, Nationale Anti-Korruptionsstrategie, abrufbar unter <https://www.bak.gv.at/301/praevention_edukation/anti_korruptionsstrategie/> (3.7.2023).

zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Sachgebietes hinsichtlich compliance- und korruptionsrelevanter Themen gesetzt.

III. Maßnahmen zur zielorientierten Korruptionsprävention in der Tiroler Landesverwaltung

Die Einstellung zu Korruption ist von Person zu Person verschieden. Korruptes Verhalten entsteht, wenn Druck, Gelegenheit und Rechtfertigung aufeinandertreffen. Das dolose Dreieck – die sogenannte *Fraud Triangle*¹⁹ – ist ein Instrument zur Einschätzung des Risikos von normabweichendem Verhalten in Organisationen. Bei den personenbezogenen Faktoren, dem Druck, geht es um alles, was den Menschen zum arglistigen Handeln bewegt. Anreize und Motive wie zB Gier nach Macht und Geld, Existenzdruck oder Frustration führen dazu, dass sich Menschen mit fremden Mitteln unerlaubt bereichern. Strukturelle Faktoren sind Schwachstellen auf der Führungs- und Prozessebene, die Gelegenheit bieten, potenzielle Pflichtverletzungen zu setzen. Beim inneren Rechtfertigen wird versucht, das Vergehen zu bagatellisieren bzw zu neutralisieren. Der von *Donald R. Crassey* entwickelte Ansatz geht davon aus, dass ein Durchbrechen einer Seite des dolosen Dreiecks Risiken mindert und Folgen von ungünstigen Ereignissen bzw unerwünschten Situationen schwächt. Maßnahmen zur zielorientierten Korruptionsprävention betreffen demnach sowohl den Menschen, wie zB die Bewusstseinsbildung, die Informationsverbreitung oder die Aufklärung als auch die Organisationsstrukturen, wie zB das Implementieren von passenden Kontrollschritten und Sicherungsmaßnahmen in Prozessen.

A) Intranetpräsenz Compliance und Korruptionsprävention

Die Tiroler Landesverwaltung arbeitet aktiv daran, ihren Bediensteten wirksame und aktuelle Methoden zur Verfügung zu stellen, um eine transparente und effektive Compliance-Kultur zu entwickeln. Über das landesinterne Netzwerk werden Informationen und Instrumente zur Vermeidung von Korruption bereitgestellt. Neben Hilfsmitteln zur Korruptionsprävention in der Praxis, Aussendungen der Landesamtsdirektion zur Vorbeugung von Korruption, dem Umgang mit Ver-

19 *Wirtschaftslexikon Gabler*, Fraud Triangle, abrufbar unter <<https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/fraud-triangle-53393>> (19.7.2023).

waltungssponsoring, dem aktuellen Korruptionswahrnehmungsindex, dem E-Learning und Lehrfilmen befinden sich im Intranet auch Informationen für Führungskräfte, Literatur zur Korruptionsprävention und Berufsethik oder Wissenswertes zum Thema Risikomanagement und zu Internen Kontrollsystemen. Eine fortlaufende Sichtung und Prüfung der Inhalte auf Aktualität ist für die Tiroler Landesverwaltung verpflichtend.

B) Länderstandards zur Korruptionsprävention

Im Jahr 2009 wurde eine LänderexpertInnenkonferenz mit der Erarbeitung von Vorschlägen für die Umsetzung von Antikorruptionsmaßnahmen beauftragt. Wesentlich war, dass einerseits die Empfehlungen der Staatengruppe des Europarates gegen Korruption (GRECO) berücksichtigt wurden, andererseits auch die Maßnahmen der einzelnen Länder aufeinander abzustimmen waren. Bisher konnten sieben Standards²⁰ zu den Themen „Ausbildung“, „Geschenkannahmeverbot“, „Nebenbeschäftigung und Unvereinbarkeit“, „Risiko“, „Statistik“, „Verwaltungssponsoring“ und „Zuständigkeiten“ im Konsens erarbeitet werden. Aufklärung und Bewusstseinsbildung gegenüber Gefahren der Korruption sind Voraussetzung für eine Unternehmenskultur der Unbestechlichkeit und Transparenz. Mittels der Länderstandards ist es möglich, alle Bedienstete bedarfsorientiert und unter Beachtung der landesspezifischen Erfordernisse mit den Regeln einer transparenten Landesverwaltung vertraut zu machen. Die Länderstandards lassen sich wie folgt kurz darlegen:

- **Ausbildung** – zB *„Landesbedienstete sind mit den Regeln der ethischen Landesverwaltung bekannt zu machen; Führungskräfte haben Vorbildwirkung“*, etc
- **Verbot der Geschenkannahme** – zB *„Annahme von Geschenken und Vorteilen ist verboten; Vorgesetzte haben MitarbeiterInnen bei der Einhaltung des Geschenkannahmeverbotes zu unterstützen“*, etc
- **Nebenbeschäftigung** – zB *„keine Ausübung einer Nebenbeschäftigung, wenn Unparteilichkeit, Objektivität oder Gesetzmäßigkeiten behindert sind; Gebot der Unparteilichkeit ist wesentlich“*, etc

20 Land Wien, Landesamtsdirektion Personal und Revision, Standards 2021, Länderstandards zur Korruptionsprävention. Praktische Ratschläge. Dokumente. Langfassung. Stand November 2021, 7 ff.

- **Risiko** – zB „Verwaltungsbereiche mit erhöhtem Korruptionsrisiko sind mit Maßnahmen zur Korruptionsprävention vorzusehen; Risiko für Korruption ist von den Verwaltungsbereichen regelmäßig sowie bei auftretenden Anlassfällen zu analysieren und zu bewerten“, etc
- **Statistik** – zB „Um den Gefahren der Korruption zielgerichtet gegensteuern zu können bzw zur Evaluierung gesetzter Maßnahmen zur Korruptionsprävention einen Teil beitragen zu können, kann bei Bedarf eine landesspezifische Statistik zum Begriff ‚Korruption‘ geführt werden; Die Anonymisierung hat in einer Weise zu erfolgen, die keine Rückschlüsse auf physische und/oder juristische Personen ermöglicht“, etc
- **Verwaltungssponsoring** – zB „Sponsoring scheidet aus, wenn der Anschein einer möglichen Beeinflussung bei der Wahrnehmung des Verwaltungshandelns zu erwarten ist; Öffentliche Aufgaben sind grundsätzlich durch Haushaltsmittel zu finanzieren“, etc
- **Zuständigkeit** – zB „Das Ziel einer ethischen Verwaltung kann nur im verantwortlichen Zusammenwirken aller Organisationseinheiten und Dienststellen sowie aller MitarbeiterInnen des Landes erreicht werden; Im Rahmen der Leitungsverantwortung haben sämtliche Führungskräfte des Landes in ihrem Wirkungsbereich für die Beachtung der rechtlichen und ethischen Regeln für eine korruptionsfreie Verwaltung Sorge zu tragen“, etc

Die Länderstandards sind neben dem Dienst- und Strafrecht, den Erlassen, dem Verhaltenskodex oder dem Leitfaden des Rechnungshofes zur Prüfung von Korruptionspräventionssystemen eine Vorgabe, an welcher sich die Tiroler Landesverwaltung maßgeblich orientiert.

C) Verhaltenskodex

Ein Verhaltenskodex ist eine Sammlung von Verhaltensweisen, die für alle Führungskräfte und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eines Unternehmens oder einer Organisation gelten. Wesentlicher Inhalt sind Leitlinien und Leitsätze, die ein rechtskonformes Verhalten bezwecken, das sowohl ethisch als auch sozial vertretbar ist. In den Jahren 2018 bis 2020 wurde im Rahmen von Arbeitsgruppen unter der Federführung des Bundesministeriums für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport der ressort- und gebietskörperschaftsübergreifend geltende Verhaltenskodex aus dem Jahr 2008 überarbeitet und aktualisiert. In den Arbeitsgruppen waren Expertinnen und Experten des Bundes, der Länder, der Städte und Gemeinden, der Gewerkschaften und von Trans-

parency International (Austrian Chapter) vertreten. Auch das Land Tirol war in der Arbeitsgruppe präsent und konnte mit Textentwürfen zu „Führungs- und Organisationsverantwortung“ zur Überarbeitung beitragen.

Im November 2020 wurde seitens des Ministerrates der neue Verhaltenskodex „Die VerANTWORTung liegt bei mir – EINE FRAGE DER ETHIK“ zur Korruptionsprävention beschlossen und unterstützt den öffentlichen Dienst, ohne neue Vorgaben zu schaffen.²¹

Zum Verwaltungshandeln gehört eine große Verantwortung, die durch ein objektives, unabhängiges und unparteiliches Handeln durch alle Landesbediensteten im Rahmen ihrer Tätigkeiten wahrgenommen wird. Der Verhaltenskodex „Die VerANTWORTung liegt bei mir – EINE FRAGE DER ETHIK“ soll das Bewusstsein für eine offene und glaubwürdige Verwaltungskultur schärfen sowie praktische Handlungsempfehlungen für transparentes und integrires Verhalten in zahlreichen Situationen im Arbeitsalltag aufzeigen. Er beinhaltet auch Ausführungen zum Straf- und Dienstrecht und ist eine wertvolle Informationsquelle hinsichtlich Compliance und Korruptionsprävention. Der Verhaltenskodex soll Bediensteten der Tiroler Landesverwaltung als Leitlinie zu verantwortungsvollem Handeln dienen. Es geht um ein Klarmachen der Tatsache, dass vermeintlich unbedenkliches Verhalten zum Problem werden kann. Fragen zu Korruption und ihrer Prävention sind offen anzusprechen und zu beantworten. Bedeutsame Themenbereiche wie das Verbot der Geschenkkannahme, das Vermeiden von Interessenkonflikten, die Geheimhaltungspflichten, das Tragen von Führungsverantwortung oder das Wahrnehmen von Organisationsverantwortung werden im Verhaltenskodex detailliert beschrieben und unter den ethischen Fragestellungen beleuchtet. Ein verbindlicher Verhaltenskodex gibt Führungskräften und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in schwierigen und uneindeutigen Situationen Orientierung und Sicherheit.

D) E-Learning

Neben dem Verhaltenskodex zur Korruptionsprävention im öffentlichen Dienst wurde auch ein passendes E-Learning Tool²² entwickelt. Damit ist

21 BMKÖS, Die VerANTWORTung liegt bei mir – eine Frage der Ethik, abrufbar unter (2020) <https://www.bmkoes.gv.at/dam/jcr:6c1e0295-7175-447b-a5d6-02afed34a370/Verhaltenskodex_Die_VerANTWORTung_liegt_bei_mir.pdf> (16.8.2023).

22 BMKÖS, Die VerANTWORTung liegt bei mir – eine Frage der Ethik, abrufbar unter (2020) <https://cdn.bitmedia.at/elearning/bmkoes/bmkoes_fde/> (24.4.2023).

es öffentlich Bediensteten möglich, sich interaktiv und zeit- bzw ortsunabhängig mit den Themenbereichen Korruptionsprävention, Compliance und Integrität auseinander zu setzen. Das E-Learning wird seitens des Bundes kostenlos zur Verfügung gestellt und ist in der Tiroler Landesverwaltung ein wesentlicher Standard in Bezug auf Compliance und Korruptionsprävention. Das Tool ist sowohl mittels Multimedia-Version als auch mittels barrierefreier Text-Version zugänglich. Wenn das dazugehörige barrierefreie Wissensquiz mit 100 % absolviert wird, erhalten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer eine Bestätigung. Die Daten (Vorname, Nachname, ggf. Titel) werden nicht gespeichert, sondern dienen ausschließlich der Generierung der Teilnahmebestätigung. Führungskräfte der Tiroler Landesverwaltung haben im Rahmen der jährlich verpflichtend zu führenden Mitarbeiterinnen- und Mitarbeitergespräche die Aufgabe, das Thema Compliance und Korruptionsprävention zu thematisieren und auf das E-Learning-Tool hinzuweisen bzw sich eine Teilnahmebestätigung vorlegen zu lassen. Besprechungen aller Art wie zum Beispiel Dienstbesprechungen oder Teambesprechungen, sind ein geeignetes Hilfsmittel, um auf das E-Learning Tool hinzuweisen.

E) Onboarding – Leitbild

Onboarding versteht sich als ein strukturierter Prozess zur Einarbeitung von neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Basis für einen solchen Ablauf ist ein klar geregelter Einschulungsplan. Wichtige Ziele von Onboarding sind, neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Orientierung zu geben und ein Teilhaben und Teilnehmen zu fördern. Dadurch ist es möglich, die intrinsische Motivation zu erhöhen und Loyalität gegenüber der/dem Dienstgeber/in zu fördern. Im Rahmen der Einbindungsphase wird unter anderem auch die Unternehmens- bzw Organisationskultur vermittelt, die auf einem System bestimmter Werte und Normen basiert. Aus dieser Kultur lassen sich bestimmte Verhaltensweisen ableiten. Compliance unterstützt die Unternehmenskultur.

Bedienstete der Tiroler Landesverwaltung sind mit ihrem Verhalten Repräsentantinnen und Repräsentanten gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern sowie Systempartnerinnen und Systempartnern. Es ist wichtig, die grundlegenden Werte und Ziele der Organisation als Maßstab und Wegweiser für das eigene Handeln zu kennen und anzuwenden. Das Leitbild der Tiroler Landesverwaltung kann insbesondere am Beginn des Dienstverhältnisses ein Wegbegleiter sein, indem es einen Einblick in das Selbstverständnis, die Aufgaben und die Abläufe im Alltag bietet und jeweils entsprechende Empfehlungen an die Hand gibt.

F) Grundeinführungskurs

Der Einführungskurs ermöglicht neuen Bediensteten einen ersten Ein- und Überblick zur Organisation und Administration der Tiroler Landesverwaltung. Wesentliche Inhalte wie die Grundzüge des Dienst- und Besoldungsrechts, Grundzüge der Organisation der staatlichen Verwaltung oder Datenschutzrecht werden in einem zweitägigen Kurs von Vortragenden aus verschiedenen Dienststellen der Landesverwaltung vermittelt. Im Rahmen der Dienstpflichten im öffentlichen Dienst werden die neuen Bediensteten an das Thema Compliance und Korruptionsprävention herangeführt. Neben der Amtsverschwiegenheit, der Befangenheit oder der Nebenbeschäftigung stehen das Geschenkannahmeverbot, transparentes und objektives Arbeiten im beruflichen Alltag oder kontinuierliches Hinterfragen der Grundsätze von Handeln im Mittelpunkt.

G) Grundausbildungslehrgang

Schulungen sind wesentliche Maßnahmen zur Vermittlung von Wissen. In diesem Setting setzt sich eine Gruppe mit vordefinierten Themen auseinander. Korruptionsprävention wird durch Aufklärung, Informationsverbreitung und Bewusstseinsbildung vermittelt. Im Rahmen des Grundausbildungslehrganges, der modular aufgebaut ist, sollen die den verschiedenen Stufen zugeordneten Landesbediensteten neben juristischen Kompetenzen wichtige Managementkompetenzen erlernen. Die Dienstprüfung besteht aus mehreren Teilprüfungen, mit deren positiven Absolvierung sowohl die erforderlichen Grund- und Übersichtskenntnisse als auch die Fähigkeit zur Lösung praktischer Aufgaben nachgewiesen wird. Das Modul 12 gehört zu den Managementkompetenzen und betitelt sich als „Antikorruption und Compliance, Ethik“. In den vorgesehenen Unterrichtseinheiten wird den Landesbediensteten ein Basiswissen mit besonderen Aspekten zu den Themen Verwaltungsethik und Integrität, Compliance und Korruptionsprävention, Korruption im Dienstrecht und im Strafrecht und zum Faktor Mensch in der Korruptionsprävention vermittelt. Für die Gestaltung und Organisation der Inhalte wird auf methodisch didaktische Prinzipien wie zB Zielklarheit, Kompetenzförderung, Praxisnähe oder Anschaulichkeit gesetzt. Der theoretische Input durch das Sachgebiet Innenrevision und IT und die praxisnahen Gruppenarbeiten werden durch einen Impulsvortrag seitens des Landesrechnungshofes Tirol abgerundet. Das Prüfthema Antikorruption ist beim Landesrechnungshof Tirol grundsätzlich ein Querschnittsthema. Es wird bei allen Prüfungen durch den Landes-

rechnungshof eine Schätzung des Korruptionsrisikos vorgenommen und es wird überprüft, welche Maßnahmen implementiert sind, um das potenzielle Korruptionsrisiko zu adressieren und zu reduzieren. Somit kann den Landesbediensteten aufgezeigt werden, dass der Landesrechnungshof ein unabhängiges Prüfungs- und Beratungsorgan des Landtags ist und als Interessensvertretung der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler, als Optimierer des staatlichen Handelns, als Motor für Verwaltungsinnovation oder als Impulsgeber in gesellschaftlichen Fragen betrachtet werden kann.

H) Schulungen für öffentlich Bedienstete ohne PC-Zugang

Standardmäßig steht einem Großteil der Landesbediensteten sowohl das E-Learning-Tool als auch das Intranet zeit- und ortsunabhängig zur Verfügung, um sich zum Thema Compliance und Korruptionsprävention fortlaufend auf dem aktuellen Stand zu halten. Damit auch Landesbedienstete mit handwerklichen Funktionen oder Bedienstete der Tiroler Landesverwaltung ohne PC-Zugang in Bezug auf Compliance und Korruptionsprävention erreicht werden, ist im Rahmen dieses Dienstkurses eine diesbezügliche Schulungseinheit zu diesem Thema implementiert. In Anlehnung an das Modul 12 des Grundausbildungslehrganges werden Kompaktinformationen zu Compliance, Korruption, Integrität und zum Verhaltenskodex vorgebracht. Anhand von Fallbeispielen soll die Wichtigkeit von Compliance und Korruptionsprävention verdeutlicht werden.

I) Berufsbegleitendes Aus- und Weiterbildungsprogramm

Zufriedene und hochmotivierte Bedienstete werden in Momenten und Situationen mit Korruptionsgefahr bzw -verdacht mit hoher Wahrscheinlichkeit regelkonform reagieren. Ziel der Personalentwicklung der Tiroler Landesverwaltung ist es, vorausschauend durch zielgruppen- und bedarfsorientierte Maßnahmen einen Beitrag zur bestmöglichen Aufgabenerfüllung und Zielerreichung zu leisten. Zugleich soll die Motivation, Arbeitszufriedenheit und die Identifikation der Landesbediensteten gefördert werden. Im Rahmen der berufsbegleitenden, landesinternen Aus- und Weiterbildung ist es möglich, bedeutsame Inhalte

zu Compliance und Korruptionsprävention vielen Bediensteten näher zu bringen. Als Beispiele können wie folgt genannt werden:

- Compliance Kommunikation – Tue Gutes und sprich darüber;
- Die Bedeutung von Unternehmenskultur im öffentlichen Sektor;
- Einfluss der Corona Pandemie auf Compliance und Integrität in Organisationen;
- Hemmschwellen und Hürden bei der Umsetzung von Risikoanalysen für Compliance-Management-Systeme;
- Integrität und Wertemanagement im öffentlichen Dienst;
- Nebenbeschäftigungen unter dem Blickwinkel der Korruptionsprävention;
- Organisationsschädigendes Verhalten erkennen und gegensteuern;
- Risikomanagement & Interne Kontrollsysteme;
- Stellenwert der Compliance Kultur in Compliance-Management-Systemen;
- Vertrauensbasis zwischen Mitarbeiterinnen, Mitarbeitern und Führungskräfte in Zeiten von Homeoffice;
- Vorsicht Einflussnahme – Faktor Mensch in der Korruptionsprävention sowie Umgang mit Geschenkannahme.

J) Verwaltungsakademie – aufbauend auf die Grundausbildung

Da schlussendlich der Mensch korruptes Verhalten setzt, ist es von großer Bedeutung soziale Kompetenzen zu stärken. Die Lehrgänge der Verwaltungsakademie schließen an den Grundausbildungslehrgang an und weisen ebenfalls ein modulares System auf. Es handelt sich dabei um persönlichkeitsbildende Einheiten, in denen den Bediensteten soziale Kompetenzen vermittelt werden. Durch das aktive Trainieren dieser speziellen Fertigkeiten werden Landesbedienstete in die Lage versetzt, die Aufgaben am Arbeitsplatz kompetent und effizient zu bewältigen und für korruptionsverdächtige Situationen sensibilisiert zu werden. Compliance und Korruptionsprävention bzw Verwaltungskultur und Verwaltungsethik sind auch in den Lehrgängen der Verwaltungsakademie abgebildet.

**K) Aussendungen an Führungskräfte –
Themenschwerpunkt Korruptionsprävention**

Jährlich ergehen Aussendungen der Landesamtsdirektion an alle Führungskräfte der Tiroler Landesverwaltung. Mit diesem Instrument soll der Bewusstseitsgrad für Compliance und Korruptionsprävention und das Bewusstsein für die Führungsverantwortung in diesem Bereich präsent gehalten werden. Die Themenschwerpunkte der letzten zehn Jahre lassen sich auszugsweise wie folgt darlegen:

- Aktualisierung Intranet Compliance und Korruptionsprävention;
- Digitale-Dokumenten-Produktion: Mustervorlage Vergabevermerk im Elektronischen Akt;
- Führen durch Integrität;
- Hinweis auf die Ablehnung von Geschenken und Einladungen, Entgegennahme eines Ehrengeschenks;
- Information im Umgang mit Verwaltungssponsoring;
- Interessenskonflikte – Erläuterungen zu den Länderstandards zur Korruptionsprävention;
- Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz 2012;
- Leitfaden des Rechnungshofes zur Prüfung von Korruptionspräventionsmaßnahmen;
- Leitfaden des Rechnungshofes zur Überprüfung von Internen Kontrollsystemen;
- Musterschreiben für die Ablehnung von Geschenken und Einladungen;
- Selbsttest Korruptionsprävention;
- Verhaltenskodex zur Korruptionsprävention im öffentlichen Dienst: „Die VerANTWORTung liegt bei mir – EINE FRAGE DER ETHIK“ & E-Learning Tool.

L) Zeitschrift der Personalvertretung der Tiroler Landesbediensteten

Das Informationsmagazin der Personalvertretung der Tiroler Landesbediensteten erscheint zweimal im Jahr und wird an alle Bedienstete der Tiroler Landesverwaltung verteilt bzw im Intranet zum Nachlesen bereitgestellt. Seit mehreren Jahren besteht die Möglichkeit, bedeutsame Themen zu Compliance und Korruptionsprävention der gesamten Be-

legschaft barrierefrei zugänglich zu machen. Der schriftliche Beitrag für 2023 stellte das Sachgebiet Innenrevision und IT als Ansprechstelle für Compliance und Korruptionsprävention vor. Der Artikel aus dem Jahr 2021 zu „Compliance und Korruptionsprävention – Tue Gutes und rede darüber“ hatte Interessenskonflikte, die Einhaltung allgemeiner Verhaltensgrundsätze und Regeln und das Verbot zur Geschenkkannahme zum Inhalt.

M) Internetpräsenz der Tiroler Landesverwaltung

Der Tiroler Landesverwaltung ist es wichtig, auch für die Tiroler Bevölkerung zu den Themen Compliance und Korruptionsprävention präsent zu sein und diesbezügliche Inhalte, öffentlich zugänglich zu machen. Neben wichtigen Informationen zu Compliance, zu vorbeugenden Maßnahmen gegen Korruption und zu laufenden Weiterentwicklungen und Erweiterungen von bestehenden Maßnahmen findet man die Kontaktdaten zur landesinternen Ansprechstelle für Compliance und Korruptionsprävention – Sachgebiet Innenrevision und IT – und zur Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft bzw zum Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung auf der Homepage vom Land Tirol.

IV. Exkurs: Führungskräfte als Vorbilder und MultiplikatorInnen

„Es geht um eine quer durch die gesamte Organisation zu ‚lebende‘ Kultur, die ohne die wahrgenommene Vorbildwirkung der Organisationsleitung (tone from the top) und jeder Führungskraft auf allen Ebenen (tone from the middle) nicht umzusetzen ist [...]“²³

Die Amtsführung der Tiroler Landesverwaltung sieht es als unerlässlich, dass sämtliche Führungskräfte des Landes in ihrem Wirkungsbereich unter Beachtung aller Regeln und Vorgaben für eine korruptionsfreie Verwaltung Sorge zu tragen haben. Bei Bedarf sind Bedienstete über das richtige Verhalten in korruptionsgefährdeten Situationen zu beraten und im korrekten Verhalten zu bestärken.

23 Toifl/Hahnekamp, Die Implementierung eines Compliance-Management-Systems (CMS) anhand der ONR 1950, in: Wieselthaler (Hg), Korruptionsprävention in Theorie und Praxis. Aktuelle Maßnahmen und Umsetzungen (2015) 119 (126).

Werte wie Objektivität, Unabhängigkeit und Transparenz gehen mit Compliance einher. Regelverstöße führen zu korrupten Handlungen. Da normabweichendes Handeln materielle und immaterielle Schäden zur Folge hat, bedarf es verschiedener präventiver Maßnahmen. Eine davon ist die Vermittlung von Werten. Das Vorleben einer Compliance-Wertekultur wie Verantwortlichkeit, Unbestechlichkeit und Zuverlässigkeit bedeutet, als Führungskraft für sich und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Verantwortung zu übernehmen. Integrität als Schlüsselkompetenz fördert das Vertrauen, die Motivation und Arbeitszufriedenheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Integrität hat einen positiven Einfluss auf Arbeitsprozesse, Informations- und Kommunikationsabläufe und den Output. Eine integre Führungspersönlichkeit zeichnet sich dadurch aus, dass das tatsächliche Handeln mit den eigenen Werten eine größtmögliche Übereinstimmung zeigt. Dem öffentlichen Interesse ist stets vor dem privaten Interesse der Vorzug zu geben.²⁴ Wesentlich ist, dass gerade im Angesicht von Herausforderungen und äußeren Widerständen das Führungshandeln glaubhaft und standhaft bleibt. Gesehenes wird stärker wahrgenommen als Gesagtes. Die Vorbildwirkung ist richtungsweisend.

Wann und wo können Führungskräfte ihre Vorbildwirkung ausüben und stärken?

- Selbst Ansprechstelle für Fragen zu Compliance und Korruptionsthemen sein;
- Wesentliche Inhalte zum Verhaltenskodex „Die VerANTWORTung liegt bei mir – EINE FRAGE DER ETHIK“ vermitteln;
- Auf das ergänzende E-Learning „Die VerANTWORTung liegt bei mir – EINE FRAGE DER ETHIK“ hinweisen;
- Mitarbeiterinnen- und Mitarbeitergespräche führen;
- Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zur Teilnahme an themenspezifischen internen Fortbildungen motivieren;
- Relevante Aussendungen zB in Dienstbesprechungen thematisieren;
- Risikobereiche erkennen und bewerten;
- Tragfähige und nachhaltige Lösungen zur Qualitätssicherung finden (Interne Kontrollsysteme).

24 OECD, OECD-Handbuch Integrität im öffentlichen Leben, abrufbar unter <<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/bc583171-de/index.html?itemId=/content/component/bc583171-de>> (28.7.2023).

Vorbild sein, bedeutet auch Multiplikatorin bzw. Multiplikator sein. Es geht um das Vermitteln und die Weitergabe von Fachinformationen, Strategien und Kompetenzen. Sensibel für Korruption sein, das Deutlichmachen der Ablehnung von dolosen Verhaltensweisen und Handlungen, das Hinterfragen von eigenen Privilegien oder das Setzen einer klaren Festlegung von Entscheidungsspielräumen zeigen beispielhaft auf, was unter einem verantwortungsbewussten Verhalten von Vorgesetzten zu verstehen ist. Eine Sensibilisierung von Führungskräften bzw. ein Austausch zum Thema Compliance und Korruptionsprävention mit Führungskräften findet in der Tiroler Landesverwaltung auf verschiedenen Kommunikationsebenen statt. Bei Neubestellung von Dienststellenleitungen erfolgen Sensibilisierungsgespräche, die u.a. die Aufklärung zu Compliance und Korruptionsprävention zum Inhalt haben. In diesem Beratungsgespräch werden beispielsweise das Verbot der Geschenkkannahme, mögliche Interessenskonflikte im Vergabeverfahren, unvereinbare Nebenbeschäftigungen sowie der Umgang mit Verwaltungssponsoring thematisiert. Darüber hinaus werden verbindliche Führungskräftebildungen für die Dienststellenleitungen zu bestimmten Fachthemen wie z.B. Nebenbeschäftigungen unter dem Blickwinkel der Korruptionsprävention organisiert. Dabei wird besonders auf die Möglichkeit von Rückfragen und einen Erfahrungsaustausch Wert gelegt. Das Sachgebiete Innenrevision und IT steht den Führungskräften bei Fragen zu den Themenbereichen Compliance und Korruptionsprävention als kompetente und unabhängige Ansprechstelle zur Verfügung.

Der Intranetauftritt der Tiroler Landesverwaltung zu Informationen für Führungskräfte wurde dahingehend bearbeitet, dass die Themen Compliance und Korruptionsprävention schneller und übersichtlicher von Führungskräften angesteuert werden können.

V. Exkurs: Positive Wechselwirkungen

Der Weg zu einer unbestechlichen Verwaltung führt nicht nur über spezifische Maßnahmen zur Korruptionsprävention, sondern auch über den Austausch und das Zusammenarbeiten mit verschiedenen landesinternen Dienststellen und die inhaltliche Vernetzung verschiedener Aufgabenbereiche. Gemeinsame Schnittmenge sind Compliance und Korruptionsprävention. Daraus wird ersichtlich, dass Korruptionsprävention auf mehreren Ebenen stattfindet.

A) *Innenrevision*

Neben der Ausübung der klassischen Aufgaben beugt die Innenrevision mit unterschiedlichen Konzepten organisationsschädigendem Verhalten vor. Im Rahmen der Prüfungen in Organisationseinheiten kann ein maßgeblicher Beitrag zu einer erfolgreichen Antikorruption durch Prävention und Repression geleistet werden. Da in der Prüfung korruptionsanfällige Strukturen und Prozesse untersucht werden, können Schwachstellen aufgezeigt und analysiert werden und im Anschluss daran Optimierungsvorschläge abgeleitet werden. Risikominimierung bedeutet einerseits, Risiken zu erkennen und zu bewerten, andererseits auch, die Internen Kontrollsysteme zu hinterfragen, zu evaluieren und bei Bedarf anzupassen. Die seitens der Innenrevision in regelmäßigen Abständen durzuführenden Erhebungen zu Internen Kontrollsystemen in der Tiroler Landesverwaltung als Querschnittsprüfungen weisen auch Fragen zum Korruptionsrisiko auf. Anhand einer Checkliste wird seitens der Organisationseinheiten eine Einschätzung dieses Risikos vorgenommen.

B) *Qualitätsmanagement*

Die vom Qualitätsmanagement und auch der Verwaltungsinnovation umfassten Methoden zielen darauf ab, die Qualität der Strukturen, Prozesse und Leistungen der Tiroler Landesverwaltung zu sichern und zu optimieren. Insbesondere bei Qualitätsmanagement-(Selbst-)Bewertungen und deren Folgeaktivitäten ist daher dem Thema Korruption und Korruptionsrisiken entsprechender Raum zu geben. Auf diese Weise kann die Vermeidung von Korruption in geeigneter Weise unterstützt werden.

C) *Datensicherheit*

Datensicherheit versteht sich als Teil von Compliance. Die ordnungsgemäße Handhabung von Daten bedeutet, Regeln und Grundsätze zur Datensicherheit einzuhalten. Durch Sensibilisierungsmaßnahmen können Betrugsversuche und anderes organisationsschädigendes Verhalten durch Bedienstete erkannt und Maßnahmen zur Absicherung von Prozessen implementiert werden. Jährlich werden die Fragestellungen und Anmerkungen zu den Prüftiteln Datenschutz und Datensicherheit im Prüfraster der Innenrevision aktualisiert.

D) Berichte des Rechnungshofes und Landesrechnungshofes

Die Sichtung der Berichte bezüglich compliance- und korruptionspräventionsrelevanter Inhalte samt Evaluierung in Hinblick auf die zentrale Umsetzungsmöglichkeit von Empfehlungen ist impulsgebend für die Innenrevision der Tiroler Landesverwaltung.

VI. Conclusio und Ausblick

Klar zu erkennen ist, dass Korruptionsprävention eine gesellschaftliche Aufgabe ist und man nur gemeinsam Korruption vorbeugen und dadurch potentielle Korruptionsdelikte vermeiden kann. Entscheidend ist, dass die Präventionsarbeit nicht auf allgemeinen Lösungen basiert, sondern vielmehr bedürfnis- und kulturorientiert funktioniert.

Dieser Beitrag beschäftigt sich praxisnah mit den Präventionsmaßnahmen der Tiroler Landesverwaltung. Eine wesentliche Aufgabe der Tiroler Landesverwaltung ist es, die Präventionsarbeit an gegenwartsbezogene Ansprüche anzupassen und diese zukunftsorientiert weiterzuentwickeln, um ein möglichst korruptionsfreies Verwaltungsumfeld zu schaffen. Anzumerken ist, dass Korruptionspräventionssysteme keinen kompletten Schutz vor Korruption bieten. Besteht eine Situation mit Korruptionsgefahr oder tritt der Fall eines Korruptionsversuchs ein, ist rasch zu handeln. Leitfäden oder Checklisten bieten Orientierung im Ernstfall und müssen stetig auf Aktualität hin geprüft werden. Neben klaren Konsequenzen lässt jeder Anlassfall die Resilienz der Organisation wachsen, unterstreicht die Bedeutung von korruptionspräventiven Maßnahmen und hilft wiederum, diese entsprechend weiterzuentwickeln. Sind Menschen korrupt, setzen sie strafbare Handlungen, die sowohl dienstrechtliche wie auch strafrechtliche Folgen haben können. Korruptionsprävention bedeutet daher, auf mehreren Ebenen verschiedene Bestrebungen und Initiativen durchzuführen. Neben der Thematisierung der Korruption als Tatbestand, bedarf es der kontinuierlichen Sensibilisierung zur Vorbeugung.

Die auf den Werten der Tiroler Landesverwaltung basierende Compliance-Kultur zu stärken und Korruption mithilfe von integrierten Maßnahmen gezielt zu verhindern, sind bedeutende Eckpfeiler der Prävention. Ein breites Bewusstsein für das Phänomen Korruption, eine maßgebliche Wertebasis und gefestigte Integrität im öffentlichen Dienst, korruptionsresistente und transparente Strukturen und Prozesse sowie die landesinterne Vernetzung zählen zu den wichtigen

Zielen der Vorbeugung von organisationsschädigenden Verhaltensweisen in der Tiroler Landesverwaltung. Der Ausbau des landesinternen Aus- und Weiterbildungsprogramms anhand ganzheitlicher, zielgruppengerechter und aufeinander abgestimmter korruptionspräventiver Aktionen wird auch in den nächsten Jahren forciert. Flächendeckende Compliance-Schulungen und Sensibilisierungsmaßnahmen erhöhen und stärken das Bewusstsein für eine korruptionsfreie öffentliche Verwaltung. Integritätsbeauftragte und Multiplikatorinnen und Multiplikatoren in Form von Führungskräften nehmen hierbei eine Schlüsselfunktion ein. Durch die Implementierung und Weiterentwicklung von Compliance-Management-Systemen in der Tiroler Landesverwaltung werden bereits bestehende Maßnahmen der Integritätsförderung und Korruptionsprävention zusammengeführt, systematisiert und stetig ausgebaut. Die Identifizierung und Reduktion möglicher Korruptionsrisiken sowie potentiell besonders korruptionsgefährdeter Aufgabenbereiche erfordern den Einsatz spezifischer Risikoanalysen sowie allgemein anwendbare, transparente und kontinuierliche Prüfungs- und Kontrollmechanismen. Der Austausch zu bewährten Praktiken und neuen Ansätzen in der Korruptionsprävention und Integritätsförderung mit anderen Behörden sowie die Mitverfolgung von nationalen und internationalen Entwicklungen zum Thema Compliance und Korruptionsprävention tragen weiterhin dazu bei, neue Impulse für die Tiroler Landesverwaltung zu setzen.

Mehr als ein Regelwerk – Compliance in der Salzburger Landesverwaltung

I. Einleitung

Der fortdauernde gesellschaftliche, technologische und demografische Wandel stellt die Veränderungsbereitschaft und Flexibilität von Verwaltungsorganisationen seit geraumer Zeit auf den Prüfstand. Das Zielbild der modernen Verwaltung ist mannigfaltig und gleichzeitig konkret: Staatliche Aufgaben sollen bürgerfreundlich, effizient und in hoher Qualität erfüllt werden. Diese Herausforderungen und Entwicklungsprozesse sind stets von dem Gedanken geleitet, zukunftsfähig zu bleiben bzw zu werden. Hierbei geht es indes nicht nur um eine allgemeine Annäherung an den wirtschaftlichen Sektor, vielmehr gilt es das Bewusstsein zu schärfen, dass funktionsfähige Verwaltungen eine tragende Säule des demokratischen Rechtsstaates darstellen und wesentlich zu dessen Verwirklichung beitragen. Diese Funktion steht mit der Erwartungshaltung der Bürgerinnen und Bürger nach einem transparenten, rechtskonformen und integren Verwaltungshandeln in engem Zusammenhang. Integrität im Sinne von Rechtstreue, Unbestechlichkeit und Unparteilichkeit ist entscheidend, wenn es darum geht, das Vertrauen in die staatliche Verwaltung nachhaltig zu stärken. Korruption schadet hingegen nicht nur dem Allgemeinwohl, sie geht auch mit einem irreparablen Vertrauensverlust der Bürgerinnen und Bürger in die Verwaltung einher. Compliance verstanden als Einhaltung von Regeln unter Berücksichtigung ethischer und moralischer Grundsätze¹ eignet sich nicht nur hervorragend als haftungsrechtliches Schutzschild, sondern verdeutlicht auch die unternehmerische Verantwortung im Sinne einer *Corporate Social Responsibility*.² Basierend auf diesem Verständnis und dem klaren Bekenntnis, dass Integrität und Korruptionsprävention als Erfolgskriterien „gelebt“ werden müssen, werden in der Salzburger Landesverwaltung seit vielen Jahren Maßnah-

1 *Rechnungshof* (Hg), Leitfaden für die Prüfung von Korruptionspräventionssystemen, Reihe 2016/3, 15.

2 *Bussmann/Volk*, Tue Gutes und sprich darüber. Öffentlichkeitsarbeit mit Compliance Culture, CV 2021, 483.

men durchgeführt, die die Integrität der Organisation und ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter schützen und festigen. Im nachstehenden Kapitel werden die Rahmenbedingungen und Einzelmaßnahmen des Compliance-Bereichs in der Salzburger Landesverwaltung vorgestellt, dabei werden Einblicke in die Organisation, die Compliance-Regelwerke und die konkrete Umsetzung im Praxisalltag gegeben.

II. Compliance strategisch gedacht

A) Das Leitbild der Salzburger Landesverwaltung

Vor wenigen Jahren wurde ein neues Leitbild für die Salzburger Landesverwaltung erarbeitet, das die strategischen Zielsetzungen in prägnanter Form zusammenfasst:



Insbesondere unter den Botschaften „Kostbares bewahren“ und „Verantwortung leben“ finden sich mehrere Compliance-relevante Konkretisierungen. Diese lauten wie folgt:

- **Verlässlichkeit:** „Kontinuität, **Transparenz** und **Verlässlichkeit** stärken das Vertrauen der Menschen in unsere Arbeit.“
- **Gemeinwohl:** „Zusammen mit der Politik sichern wir die Stabilität in unserer demokratischen Gesellschaft und leisten einen **wesentlichen Beitrag zum Gemeinwohl**.“
- **Ethik:** „Wir alle sind uns der Verantwortung für unser Land bewusst. **Integrität**, Wertschätzung und Respekt sind die Grundlagen unserer Entscheidungen und unseres Handelns.“

- Führung: „Unsere Führungskräfte leben Leistungsbereitschaft und **Integrität** vor. (...)“
- Professionalität: „(...) **Auf Basis der Rechtsstaatlichkeit** tragen wir Entscheidungen gemeinsam und setzen sie konsequent um.“

Das neue Leitbild sollte den bereits eingeleiteten Kulturwandel zum Ausdruck bringen und so wurde in dessen Ableitung auch die Compliance-Strategie im Rahmen eines Projektes neu definiert.

B) Die Eckpfeiler der Compliance-Strategie

In der Literatur besteht weitestgehend Konsens darüber, dass zur Konzeption einer Compliance-Strategie unter anderem die Formulierung Compliance-relevanter Grundsätze und Werte, die Förderung einer Integritäts- und Compliance-Kultur, die eindeutige Festlegung von Verantwortlichkeiten, eine funktionierende Informations- und Kommunikationsstruktur sowie die Kontrolle und laufende Aktualisierung gesetzter Maßnahmen zählen.³ Das Bekenntnis auf hoher strategischer Ebene und die Formulierung von entsprechenden Zielsetzungen sind ein klares Zeichen, dass Compliance von Bedeutung ist.⁴ Der Rechnungshof qualifiziert die Antikorruptionskultur als wichtige Grundlage eines umfassenden Korruptionspräventionssystems und versteht darunter die Grundeinstellung und Herangehensweise einer Organisation und die Verhaltensweise der Leitungsorgane im Sinne einer Vorbildwirkung.⁵ Erhebungen zufolge erhöht sich die Wirksamkeit von Compliance-Maßnahmen bei einer entsprechenden Werteorientierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.⁶ Die Formulierung von Compliance-Regelwerken ist ein wesentlicher Aspekt eines ganzheitlichen Compliance Management Systems, die normative Geltung per se ist allerdings nicht ausreichend, zur Wirksamkeit verhilft erst die Befolgung und diese ist wiederum von deren Akzeptanz abhängig. Darauf

3 Schulz, Compliance-Management im Unternehmen – Compliance-Strategie als (Dauer-)Aufgabe der Unternehmensleitung, BB 2019, 579 ff.

4 Vgl. Wenk, Die Rolle des Rechnungshofes bei der Bekämpfung von Korruption, ÖHW 2020, 26 (31).

5 Rechnungshof, Bericht des Rechnungshofes, Reihe BUND 2017/8, abrufbar unter <https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/Bund_Korruptionspraeventionssysteme_in_ausgewaehlten_Bundesm.pdf> (21.7.2023).

6 Schulz, BB 2019, 579.

basierend liegen der neu ausgerichteten Compliance-Strategie zwei eng miteinander verknüpfte Festlegungen zu Grunde:

1. *Tone from the top*

Die Bereitschaft der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Compliance-Regelwerke zu befolgen und Maßnahmen mitzutragen, hängt maßgeblich von der Vorbildfunktion der Führungskräfte ab („*tone at the top*“).⁷ Kurzum: Führungskräfte spielen bei der Korruptionsprävention eine entscheidende Rolle.⁸ Eine vorbehaltlose Unterstützung fördert eine Compliance-Kultur und diese ist wiederum eine *conditio sine qua non* für ein funktionierendes Präventionssystem.⁹ Gerade bei der Verknüpfung zwischen Regelwerken und gelebter Compliance-Kultur können Führungskräfte eine besondere Rolle einnehmen, zumal in Studien die Bedeutung ethischer Führung nicht nur im Hinblick auf eine verbesserte Arbeitsleistung oder höhere Mitarbeiterzufriedenheit, sondern auch hinsichtlich der Bereitschaft, Regeln zu befolgen, bereits mehrfach nachgewiesen werden konnte.¹⁰ Die Relevanz von Compliance gilt es zu kommunizieren und auch in Zweifelsfällen sollten Regelkonformität und Integrität den Vorrang genießen, ansonsten leidet nicht nur die Glaubwürdigkeit der Führungskraft, sondern es wird die Bedeutung des Themas grundsätzlich in Mitleidenschaft gezogen.¹¹ Wird Compliance abgelehnt und breiten sich kritische Aussagen innerhalb einer Organisation aus, kann dies die Einstellung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nachteilig beeinflussen.¹² Auch die Schaffung einer besonderen Stelle, im Sinne einer gebündelten Zuständigkeit bei einer Compliance-Beauftragten, entbindet Führungskräfte nicht von ihrer Verpflichtung, Präventionsarbeit in ihren Arbeitsalltag zu integrieren, da sie die Experten für mögliche Schwachstellen in der Organisationseinheit sind. Korruptionsprävention ist aber auch keine ausschließliche Führungsaufgabe, sie lebt vielmehr von einem konstruktiven Austausch zwischen Compliance-Beauftragten, Führungskräften und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, wobei ein gemeinsames Ver-

7 Neumann, Ethische Führung als weitere Stellschraube zur Stärkung von Compliance, CB 2021, 12 ff; vgl Mergler/Konetschny, Compliance revisited – Scheuklappen abnehmen, Unternehmenskultur voraus! (Teil II), CB 2021, 325 ff.

8 Stark, Korruptionsprävention als Führungsaufgabe, Innovative Verwaltung 2020/12, 10 ff.

9 Vgl Wenk, ÖHW 2020, 30.

10 Neumann, CB 2021, 13 mwN.

11 Schulz, BB 2019, 581 f.

12 Mergler/Konetschny, CB 2021, 326.

verständnis und *idealerweise* eine einheitliche Stoßrichtung für ein erfolgsversprechendes Compliance-System unabdingbar sind. Verständnis und Akzeptanz gegenüber dem Thema Compliance äußern sich auch in dem Umfang, in dem Compliance implementiert, kommuniziert und trainiert wird, eine kontinuierliche Unterstützung ist daher wichtig.¹³ Diese strategische Kernaussrichtung mündete zB darin, dass das Thema Compliance im jährlichen Mitarbeiterinnen- und Mitarbeitergespräch zu thematisieren ist.

2. „No blame“-Kultur

Damit eng in Zusammenhang steht die Festlegung eines konstruktiven Umgangs mit Fehlern. Nur mit einer umfassenden „No blame“-Kultur können Compliance-Maßnahmen ihre volle Wirkung entfalten. Ein sinnvolles Fehlermanagement befähigt zu raschem Handeln, um negative Auswirkungen zu reduzieren, zumal nunmehr allgemein bekannt ist, dass in einer Vielzahl der Fälle erst die verspätete Information oder das Verschweigen bzw Vertuschen zu schwerwiegenden oder tatsächlichen Fehlern führt. Eine gute Fehlerkultur stellt – zumindest im Bereich der Verwaltung – nicht auf eine gänzliche Fehlervermeidung ab, vielmehr gilt es, die Ursachen für den Fehler zu untersuchen und eine ruhige und sachliche Korrektur für die Zukunft einzuleiten. Die Entwicklung und Etablierung einer „No blame“-Kultur als grundsätzliche Denk- und Verhaltensweise im Umgang mit Fehlern ist daher als wichtiger Bestandteil der Compliance-Strategie anzusehen. Damit geht freilich auch die Schaffung einer Vertrauenskultur einher, die mit dem Thema Korruptionsprävention nur scheinbar in einem Spannungsverhältnis steht. Denn wenn Korruptionsprävention auf kooperativer Basis erfolgt, ist dies Ausdruck einer gelebten Vertrauenskultur und entspricht einem modernen Führungsverständnis.¹⁴ Diese grundsätzlichen Festlegungen verkennen nicht, dass ein bestimmtes Fehl(er)verhalten auch eine Dienstpflichtverletzung darstellen und gegebenenfalls dienstrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen kann.

3. Weitere Festlegungen

Neben den beiden großen Stoßrichtungen wurden als weitere strategische Ziele zB die Erarbeitung des für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verbindlichen Compliance-Erlasses sowie eine stärkere Be-

¹³ Mergler/Konetschny, CB 2021, 326.

¹⁴ Stark, Innovative Verwaltung 2020/12, 13.

rücksichtigung des Themas Korruptionsprävention und Compliance im Schulungskonzept der Landesverwaltung genannt. Beiden Aspekten wurde in den letzten Jahren bereits verstärkt nachgekommen.

III. Compliance – die dienstrechtliche Komponente

Wie bereits oben erwähnt, ist für die Vermittlung von Compliance-Risiken bzw deren bestmögliche Reduzierung die Formulierung von Compliance-Regeln wichtig. Der Korruption vorbeugen kann man nur mit eindeutigen Verhaltensnormen. Hierbei geht es einerseits um die Verankerung entsprechender Bestimmungen und andererseits um deren einfache und transparente Vermittlung im Rahmen eines organisationsinternen Informations- und Wissensmanagements. Compliance lässt sich nur bis zu einem gewissen Grad „verordnen“ und dennoch bilden abseits der notwendigen Compliance-Kultur die dienstrechtlichen Bestimmungen die Grundlage für ein regelkonformes Verhalten.¹⁵ Das Stufenmodell „Ethik vor Dienstrecht vor Strafrecht“ soll Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der öffentlichen Verwaltung schützen. Wird nun der von der Organisation festgelegte Wertekompass – dh die erste Stufe – verlassen, kommt es zur dienstrechtlichen Prüfung, wobei ungeachtet der Generalklauseln („Allgemeine Dienstpflichten“) und der im B-VG normierten Amtsverschwiegenheits- und Auskunftspflichten insbesondere die nachfolgend zu thematisierenden Normen von Relevanz sind. Diese sind für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Salzburger Landesverwaltung vorwiegend im Landes-Beamtengesetz 1987, LGBl 86/1987 idgF (kurz: L-BG), festgelegt und gelten über die in § 20 Landes-Vertragsbedienstetengesetz 2000, LGBl 4/2000 idgF, enthaltene Verweisnorm auch für Vertragsbedienstete. Darüber hinaus bietet der Erlass 5.12 (idF vom 20.7.2021) – Compliance eine Zusammenfassung der wesentlichsten Bestimmungen und regelt den richtigen Umgang mit Compliance-Themen. Diese gesetzlichen Bestimmungen und der Erlass werden einer fortlaufenden Evaluierung unterzogen und erforderlichenfalls angepasst und ergänzt.

¹⁵ Vgl. Schulz, *Regelbefolgung als Herausforderung – Leitlinien für ein wirksames Compliance Management*, CB 2023, 160 (163).

A) Keine Interessenkonflikte

Der Grundsatz der Unparteilichkeit der Verwaltung ist ein wesentlicher Bestandteil eines rechtsstaatlichen Verfahrens.¹⁶ Befangenheiten und Unvereinbarkeiten können auch abseits von durchzuführenden Verfahren im hoheitlichen Bereich oder Anträgen, die im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung abgewickelt werden, zu Tage treten. So kann die Frage der Befangenheit etwa bei der Zulässigkeitsprüfung einer Nebenbeschäftigung auftreten oder auch bei den Ausnahmen zum Geschenkannahmeverbot eine Rolle spielen und zwar ohne jeglichen Konnex zu einem konkreten Verfahren. Die Bestimmungen über die Befangenheit bilden daher eine tragende Säule im Compliance-Regelwerk. Umso wichtiger ist die Einhaltung der in § 7 AVG sowie § 9e L-BG enthaltenen Befangenheitsregel, wonach sich Verwaltungsorgane bei Vorliegen eines Befangenheitsgrundes ihres Amtes zu enthalten und ihre Vertretung zu veranlassen haben. Diese Bestimmungen sollen die Objektivität der Verwaltungsführung – auch bei der Besorgung von Aufgaben im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung – garantieren.¹⁷

B) Nebenbeschäftigung

In den meisten Dienstrechten sind Nebenbeschäftigungen, respektive Beschäftigungen außerhalb der Haupt- und einer allfälligen Nebentätigkeit, prüf- und unter gewissen Voraussetzungen auch melde- bzw. genehmigungspflichtig.¹⁸ § 11a L-BG normiert, dass sogenannte unvereinbare Nebenbeschäftigungen – unabhängig von einer allfälligen Untersagung – nicht ausgeübt werden dürfen. Einerseits sollen damit negative Auswirkungen auf den Dienstbetrieb (arg.: Behinderung an der Erfüllung der Aufgaben) bzw. auf sonstige dienstliche Interessen vermieden werden, andererseits sollen Interessenkonflikte, in Form von Befangenheiten und Unvereinbarkeiten hintangehalten werden. Damit wird die erforderliche Trennung zwischen der der Nebenbeschäftigung zugeordneten Privatsphäre und dem Beruf zum Ausdruck gebracht, kri-

¹⁶ VwGH 26.6.1991, 91/09/0064.

¹⁷ *Julcher/Kneihs*, § 47 BDG, in: Reissner/Neumayr (Hg), *Zeller Kommentar zum Öffentlichen Dienstrecht* (Stand 1.6.2023, rdb.at).

¹⁸ Während des Zeitraumes, in dem die regelmäßige Wochendienstzeit herabgesetzt wurde oder eine Teilzeitbeschäftigung nach dem Mutterschutzgesetz oder dem Väterkarenzgesetz in Anspruch genommen wird oder ein Karenzurlaub zur Pflege eines Kindes mit Behinderung oder eines pflegebedürftigen Angehörigen in Anspruch genommen wird, dürfen Landesbedienstete eine erwerbsmäßige Nebenbeschäftigung nur mit vorheriger Genehmigung ausüben.

tische Berührungspunkte sind zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu vermeiden. Solche wären zB gegeben, wenn die Nebenbeschäftigung im dienstlichen Aufgabenbereich ausgeübt wird und es zwangsläufig zum Kontakt mit Personen kommt, gegenüber denen auch ein dienstliches Einschreiten notwendig wäre. Jede Nebenbeschäftigung, auch ehrenamtlicher Natur, ist von der Mitarbeiterin bzw dem Mitarbeiter auf ihre Zulässigkeit hin zu überprüfen, meldepflichtig mittels Formular sind indes nur erwerbsmäßige Nebenbeschäftigungen (Richtwert: EUR 730,00) bzw jede wesentliche Änderung einer solchen Nebenbeschäftigung sowie die beabsichtigte Tätigkeit in einem Organ einer auf Gewinn gerichteten juristischen Person des privaten Rechts. Im Sinne der „*Tone from the top*“-Ausrichtung sind Führungskräfte in den Meldeprozess eingebunden und haben zur beabsichtigten Nebenbeschäftigung Stellung zu beziehen. Neben der Kenntnisnahme bzw Untersagung besteht überdies die Möglichkeit, eine Nebenbeschäftigung unter Auflagen bzw Bedingungen zur Kenntnis zu nehmen – davon wird in der Praxis häufig Gebrauch gemacht. Zusammengefasst werden Nebenbeschäftigungen nicht generell untersagt, im Sinne der Korruptionsprävention aber durchaus einer strengen Prüfung unterzogen. Aus selbigen Gründen ist die Abgabe außergerichtlicher Sachverständigen-gutachten über Angelegenheiten, die mit den dienstlichen Aufgaben im Zusammenhang stehen, bewilligungspflichtig.¹⁹

C) „Kleine Geschenke...“

Grundsätzlich dürfen aus öffentlichen Funktionen keine persönlichen Nutzen gezogen werden. Aufmerksamkeiten bergen stets die Gefahr eines Interessenkonflikts und den Verdacht der Einflussnahme auf Entscheidungsprozesse. Das Verbot der Geschenkkannahme stellt daher einen weiteren Teilaspekt des Themenkomplexes „Compliance“ dar und ist von besonderer Bedeutung.

§ 11c L-BG besagt, dass im Hinblick auf die amtliche Stellung oder Amtsführung keinerlei Geschenke oder sonstigen Vorteile gefordert, angenommen, verschafft oder versprochen werden dürfen. Damit das Verbot nicht durch eine „Umetikettierung des Adressatenkreises“ umgegangen werden kann, umfasst das Verbot ferner Geschenke für Dritte. Aus selbigem Grund ist auch die Verwertung des Vorteils durch den Empfänger unerheblich (zB Spenden für karitative Zwecke).²⁰ Ob-

¹⁹ § 11b L-BG.

²⁰ Gerhartl, Verbot der Geschenkkannahme im öffentlichen Sektor, DRdA 6/2013, 544 ff.

gleich Aufmerksamkeiten stets kritisch gegenüber gestanden werden sollte, ist in einigen wenigen Ausnahmefällen die Annahme aus dienstrechtlicher Sicht erlaubt. Hierzu zählen Geschenke im Rahmen der Privatsphäre, Vergünstigungen, die „jedermann“ gewährt werden (zB marktübliche Rabatte), orts- oder landesübliche Aufmerksamkeiten von geringem Wert, bestimmte bestimmte Vorteile bei dienstlichen Veranstaltungen sowie Ehrengeschenke. Die enge Verzahnung zwischen der dienst- und strafrechtlichen Komponente des Themas zeigt sich auch an der ähnlichen Formulierung des § 11c L-BG und § 305 StGB. Gerade aber im Hinblick auf die mit dem Geschenkannahmeverbot verbundenen weitreichenden Konsequenzen sind Klarstellungen der mitunter schwierig fassbaren und an keine eindeutigen Wertgrenzen gekoppelten Tatbestände von besonderer Bedeutung. Diese finden sich für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Salzburger Landesverwaltung im Erlass 5.12 – Compliance. Zur Unterstützung bei der Vorgehensweise werden darüber hinaus Musterschreiben für die Ablehnung von Geschenken/Vorteilen im Intranet zur Verfügung gestellt.

D) Cooling off-Periode

Die beim Europarat eingerichtete Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) bemängelte in einem ihrer Evaluierungsberichte, dass es für öffentliche Bedienstete keine Rahmenbedingungen beim Wechsel in den privaten Sektor gab.²¹ Dieser Empfehlung wurde auch unter Verweis auf die in § 36 AngG enthaltene Konkurrenzklausel nachgekommen und ein Folgebeschäftigungsverbot im § 4h L-BG formuliert, um Interessenkonflikten vorzubeugen. Demnach ist ein Wechsel in die Privatwirtschaft für die Dauer von sechs Monaten untersagt, wenn dadurch das Vertrauen der Allgemeinheit in die sachliche Wahrnehmung der vormals dienstlichen Aufgaben beeinträchtigt werden könnte. Dies gilt nur in Bezug auf private Rechtsträger, die keiner Rechnungshofkontrolle unterliegen und auf deren Rechtsposition die Entscheidungen der Mitarbeiterin bzw des Mitarbeiters im Zeitraum von einem halben Jahr vor Beendigung des Dienstverhältnisses maßgeblichen Einfluss hatten. Zur größtmöglichen Wahrung der Mitarbeiterinteressen bestimmt § 4h Abs 2 L-BG Ausnahmen von dieser Verbotsnorm (zB wenn eine bestimmte Verdienstgrenze nicht überschritten wurde).

21 GRECO_Austria_Eval_1_2_German_version (coe.int) (abgerufen am 5.7.2023).

E) Exkurs: Meldepflichten und der Schutz von Informationsquellen

Eine Besonderheit von Korruptionsdelikten ist das Fehlen der klassischen Täter-Opfer-Beziehung, häufig ist die Rede von einem „opferlosen Verbrechen“, wenngleich die Allgemeinheit, die Gesellschaft freilich unter den Folgen von korruptem Verhalten zu leiden hat. Der Dienstgeber und auch die Behörden sind daher verstärkt auf die Hinweise ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter angewiesen, da diese potentielle Gefährdungen und Compliance-Verstöße häufig als erste wahrnehmen. Vor diesem Hintergrund sind auch bestimmte Meldepflichten dienstrechtlich normiert, wonach Vorkommnisse im Zusammenhang mit einem begründeten Verdacht einer von Amts wegen zu verfolgenden gerichtlich strafbaren Handlung der Dienststellenleiterin oder dem Dienststellenleiter zu melden sind (§ 10b L-BG).²² Ungeachtet dieser Meldeverpflichtung gab es jedoch jahrelang keinen besonderen Schutz für Hinweisgeber, ein Umstand der ebenfalls von GRECO moniert wurde. Daher wurde – wiederum in Anlehnung an das bundesrechtliche Regelungsvorbild – ein sogenannter Benachteiligungsschutz konzipiert, wonach Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Reaktion auf eine Meldung vom Dienstgeber nicht benachteiligt werden dürfen, vorausgesetzt die Meldung erfolgt in gutem Glauben und der Verdacht ist begründet. Nur die Meldung strafrechtlich relevanter Tatbestände gemäß § 4 BAK-G fiel in den Schutzbereich des § 10b L-BG.

Mit dem Salzburger Hinweisgeberschutzgesetz, LGBl 79/2022, wurde die Whistleblowing-Richtlinie (EU) 2019/1937 landesgesetzlich umgesetzt. Im Zuge dessen wurde auch der in § 10b L-BG enthaltene Benachteiligungsschutz um Meldungen und Offenlegungen, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, erweitert. Obwohl der Hinweisgeberschutz gemäß der Richtlinie zu keiner verpflichtenden Umsetzung eines Compliance-Konzepts führte – dies auch, da der sachliche Geltungsbereich hinter den vom Compliance-Begriff abgedeckten Tatbeständen zurückblieb²³ – ging mit der Implementierung des unionsrechtlich erforderlichen Hinweisgebersystems die Einrichtung eines allgemeinen Hinweisgebersystems zum Einbringen von Beschwerden bzw Hinweisen einher, das sowohl für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als auch für Bürgerinnen und Bürger zur Verfügung steht und bei

22 Dazu gibt es in der Salzburger Landesverwaltung auch einen entsprechenden Erlass 1.52 – Erstattung von Strafanzeigen im Bereich der Landesverwaltung.

23 Fischer, Compliance im Lichte des neuen HinweisgeberInnenschutzes, *ecolex* 2022/514, 777 (779 ff).

der Landesamtsdirektion, Stabstelle Interne Revision, angesiedelt ist.²⁴ Dieser Schritt wurde in dem Bewusstsein gesetzt, dass die Einführung effektiver Hinweisgebersysteme Compliance-konformes Verhalten fördert.²⁵ Mit der organisatorischen Verankerung bei der Landesamtsdirektion wird wiederum die Bedeutung im Sinne einer „*tone from the top*“-Kultur verdeutlicht, weiters wurde erkannt, dass die Etablierung von Hinweisgebersystemen einen wichtigen Beitrag zur frühzeitigen Aufklärung leisten kann.²⁶

IV. Compliance im Organisationsalltag umgesetzt

A) Organisatorische Verankerung

Entsprechend der zentralen Zielsetzung von Compliance und Korruptionsprävention – der Förderung von Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Integrität – erscheint das Erfordernis einer klaren Festlegung von Verantwortlichkeiten ebenso naheliegend, wie jenes einer offenen und leicht zugänglichen Informations- und Kommunikationsstruktur.

Zur verlässlichen Wahrnehmung der Zuständigkeit für die genannten Themenbereiche ist zunächst eine dokumentierte und nachvollziehbare Verankerung in der Organisation unerlässlich. Ebenso muss diese zuständige Stelle mit ausreichend personellen Ressourcen ausgestattet werden, welche eine entsprechende fachliche Qualifikation aufweisen. Im Sinne der tatsächlichen Effektivität eines Compliance-Managements sollte zudem ein gewisser Zugang zu den relevanten Entscheidungsträgern gewährleistet sein.²⁷

Schließlich sind weitere Faktoren, wie etwa die thematische Verortung sowie die Wahl der konkreten Organisationsstruktur ebenso von Bedeutung, wie die Kenntnis der innerorganisatorischen Prozesse und Abläufe.²⁸

24 Hinweise können auch anonym erfolgen.

25 Fischer, *ecolex* 2022/514, 779.

26 Vgl. Schulz, CB 2023, 163.

27 Vgl. Wenk, ÖHW 2020, 31; siehe auch Wenk, Korruptionsprävention als Bestandteil von Compliance in der öffentlichen Verwaltung, abrufbar unter <https://www.compliance-praxis.at/Themen/Management_Organisation/Archiv/Korruptionspraevention_als_Bestandteil_von_Compliance_in_de.html> (21.7.2023).

28 Vgl. Koblizek/Krammer, Compliance in der öffentlichen Verwaltung – Erfolgsfaktoren und Unterschiede in der öffentlichen Verwaltung am Beispiel des BMF und des BM.I, GRCaktuell 2018, 119 (120); vgl. Raso, Compliance-Management-Systeme an Universitäten – Bürokratie oder Bereicherung?, GRCaktuell 2018, 160 (163).

Gemäß der Geschäftseinteilung des Amtes der Salzburger Landesregierung, LGBl 126/2022 idGF, ist die Zuständigkeit für grundsätzliche Compliance-Angelegenheiten einschließlich dienstrechtlicher Aspekte in der Fachgruppe Personal angesiedelt, welche wiederum der Landesamtsdirektion angehört. Konkret fungieren in der Fachgruppe Personal zwei juristische Mitarbeiterinnen als Compliance-Beauftragte, welchen neben grundsätzlichen Koordinierungsaufgaben im Sinne einer Themenführerschaft, insbesondere die fachliche und inhaltliche Zuständigkeit für Compliance-Themen mit Dienstrechtsbezug sowie die Abhaltung von entsprechenden Schulungen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter obliegen. Der konkreten Verortung im Bereich Human Resources liegt dabei die Überlegung zugrunde, dass Korruptionsprävention, als für den öffentlichen Sektor zentraler Compliance-Bestandteil,²⁹ enge Verquickungen mit dem Personalbereich bzw den Agenden des inneren Dienstes aufweist.³⁰

Aufgrund der Weitläufigkeit von Compliance und Anknüpfungspunkten zu unterschiedlichsten Rechts- und Zuständigkeitsbereichen, existieren daneben punktuell themenspezifische Ansprechpartner in den einzelnen Organisationseinheiten. Die Zuständigkeiten für den Bereich Interne Kontrollsysteme sowie der internen und externen Meldestelle nach dem Salzburger Hinweisgeberschutzgesetz in der Stabstelle Interne Revision bzw dem Landes-Europabüro Salzburg, sind ebenfalls in der Geschäftseinteilung des Amtes abgebildet.

B) Information und Kommunikation

Geleitet von dem Gedanken, dass nur derjenige, der die entsprechenden Vorgaben und Regeln kennt, diese auch im Berufsalltag tatsächlich leben kann, scheint für die erfolgreiche Umsetzung von Compliance-Maßnahmen eine transparente Kommunikation der Ziele, Inhalte und zuständigen Stellen unerlässlich. Im Sinne eines ganzheitlichen Kommunikationskonzepts ist darunter allerdings nicht nur eine Vermittlung im Wege einer Top-Down-Verständigung von Leitungsebene zur Belegschaft zu verstehen, vielmehr wird sie durch eine Wechselbeziehung unterschiedlicher Stakeholder unter Nutzung verschiedener Kommunikationskanäle und -medien bestimmt.

29 Wenk, Korruptionsprävention.

30 Vgl Rechnungshof (Hg), Reihe 2016/3, 85.

Als einen weiteren Erfolgsfaktor nennt der Rechnungshof – unabhängig von den Vorgaben auf EU-Ebene³¹ – im Rahmen seines eigens entwickelten Leitfadens zur Gebarungskontrolle von Korruptionspräventionssystemen die Etablierung interner Kommunikationswege, über die einerseits die **Betroffenen** in die Erarbeitung bzw. Verbesserung der Maßnahmen zur Korruptionsprävention eingebunden werden und welche andererseits die Meldung von Missständen durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, aber auch durch externe Personen ermöglichen.³²

Für den Bereich der Salzburger Landesverwaltung werden die wichtigsten Compliance-Regeln über die dienstrechtlichen Bestimmungen hinaus zunächst im Erlass 5.12 – Compliance kommuniziert, welcher für sämtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Intranet allgemein und leicht zugänglich ist. Im Sinne einer praxisnahen Vermittlung enthält dieser zahlreiche Begriffs- und Prozessdefinitionen sowie Beispiele zur korrekten Einordnung von bzw. dem richtigen Umgang mit Compliance-Themen. Neben der genannten Verankerung in der Geschäftseinteilung werden überdies die entsprechenden Zuständigkeiten im Erlass transparent genannt.

Eine einfache und kompakte Vermittlung der wesentlichsten Compliance-Inhalte erfolgt weiters im organisationsinternen Informationstool „Personal-Wegweiser“. In leicht verständlicher und übersichtlicher Form werden darin die einzuhaltenden Verhaltensregeln sowie die gegebenenfalls zu ergreifenden Maßnahmen beschrieben. Ebenso enthält die Wissensplattform Musterformulare und -schreiben zB für Einladungs- oder Geschenkablenkungen sowie weiterführende Informationen und Verlinkungen.

Eine aktive Information erfolgt überdies bereits bei Eintritt in den Landesdienst im Rahmen der Willkommensmappe, die zur Unterstützung des Onboardings wichtige Informationen rund um den Arbeitsplatz enthält. Eine laufende Sensibilisierung zu abwechselnd unterschiedlichen Compliance-Themen erfolgt schließlich in regelmäßig geschalteten Online-News, welche auf der Startseite im Intranet präsentiert werden. Auch die verpflichtende Thematisierung im jährlich stattfindenden strukturierten Mitarbeiterinnen- und Mitarbeitergespräch zählt hierauf ein.

31 Siehe hierzu die Ausführungen zur Umsetzung der Whistleblowing-Richtlinie (EU) 2019/1937 unter Punkt III.E.

32 Vgl. *Rechnungshof* (Hg), Reihe 2016/3, 92; siehe dazu Punkt III.E.

Über die genannten Informationsangebote hinaus können individuelle Beratungsleistungen unkompliziert über ein eigenes E-Mail-Postfach in Anspruch genommen werden.

C) Umsetzungsschwerpunkt: Aus- und Weiterbildungsprogramm

Rechtskonformes Verhalten als erklärtes Ziel ist jedoch nicht die Folge schlichter Wissensvermittlung. Vielmehr bedarf es für eine gelebte Compliance-Kultur ein Verstehen der Vorgaben sowie ihrer Hintergründe als Grundbedingung für deren Anerkennung.³³

Akzeptanz als Schlüsselement für den Erfolg von Compliance-Maßnahmen bedingt eine laufende Sensibilisierung und regelmäßiges Training. Auch vor dem Hintergrund der Macht des Vergessens als nicht zu unterschätzenden Faktor erscheint eine kontinuierliche Unterstützung maßgebend. Denn nur wenn die Reproduktion des einschlägigen Regelwissens in konkreten Entscheidungssituationen gelingt, liegt die notwendige Bedingung für eine allfällige Haftungsvermeidung vor. Als wesentlicher Bestandteil eines Korruptionspräventionsprogrammes dienen spezifische Aus- und Weiterbildungen der Verankerung der einzuhaltenden Normen.³⁴

Aufgrund des Erfordernisses eines spezifisch ausgerichteten (Problem-)Bewusstseins im öffentlichen Dienst sollten die Informations- und Schulungsmaßnahmen bereits bei Dienstbeginn ansetzen sowie im Anschluss während des gesamten Mitarbeiter-Lebenszyklus über alle Hierarchieebenen hinweg angeboten werden.³⁵

Im Rahmen der dienstlichen Ausbildung werden neu in den Salzburger Landesdienst eintretende Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in zwei unterschiedlichen Formaten zum Thema Compliance und Antikorruption geschult: Einerseits erfolgt zunächst eine einstündige Sensibilisierung in der verpflichtenden Erstinformationsveranstaltung. Weiters ist im Rahmen der berufsbegleitenden Ausbildung im Schwerpunkt „Verwaltungsmanagement“ ein zweistündiges Format zu absolvieren, welches ebenso Gegenstand einer schriftlichen Prüfung ist. Inhaltlich wird – je nach besoldungsrechtlicher Einstufung und Verwendung – zwischen drei unterschiedlichen Niveaus differenziert.

33 Vgl. *Rechnungshof* (Hg), Reihe 2016/3, 92.

34 *Raak-Stilb*, Compliance-Schulungen und Vergessen – zwei Seiten eine Medaille?, CB 2023, 112 f.

35 Vgl. *Rechnungshof* (Hg), Reihe 2016/3, 58 f.

Für bereits länger im Landesdienst befindliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wird mehrmals im Jahr das Seminar „Compliance – Grundlagen“ auf freiwilliger Basis im Ausmaß von zwei Stunden angeboten.

Geleitet von der Überzeugung, dass Compliance ein Führungsinstrument zur Sicherstellung einer integren und professionellen Aufgabenwahrnehmung darstellt, werden derzeit spezifische Schulungen für Führungskräfte mehrmals jährlich auf freiwilliger Basis angeboten, nachdem ein verpflichtendes Format im Jahr 2020/2021 zu absolvieren war.

Eigene zielgruppenspezifische Schulungen zum Thema „Dienstrecht & Compliance“ werden für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in besonderen Verwendungen wie etwa dem handwerklichen Dienst (zB Straßenmeistereien) angeboten.

Daneben existieren themenspezifische Formate, beispielsweise zu Steuer-Compliance. Seit 2023 erstmalig angeboten wird überdies ein Seminar mit speziell strafrechtlichem Fokus, welches sich abwechselnd an Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in juristischen und nicht-juristischen Verwendungen richtet.

Die genannten Schulungen werden in unterschiedlicher Form sowohl in Präsenz, als auch im Rahmen von Online-Formaten angeboten. Die didaktische Vorgehensweise richtet sich dabei je nach Gruppengröße und Medium, wobei Praxisnähe sowie eine gute Verwertbarkeit des gewonnenen Wissens für den eigenen Berufsalltag im Fokus stehen. Die Aus- und Weiterbildungsformate werden fortlaufend evaluiert und auf Nachfrage ausgebaut.

V. Fazit und Ausblick

Compliance als Instrument zur Haftungs- und Schadensvermeidung gewinnt seit einiger Zeit auch im Bereich staatlicher Verwaltungen maßgebend an Bedeutung. Demgegenüber sind die Risiken von Korruption, als Gegenpol zu gelebter Regeltreue und Integrität, dabei nicht nur der wirtschaftlichen und budgetären Sphäre zuzuordnen. Vielmehr erreicht dieses Phänomen, sofern im öffentlichen Sektor wahrgenommen, eine viel größere Dimension in Form massiver Vertrauensschäden der Bürgerinnen und Bürger in das staatliche Handeln. Durch den gezielten Einsatz von Antikorruptionsmaßnahmen sollten ebenjene Risiken hintangestellt und eine professionelle, transparente sowie nachvollziehbare Aufgabenwahrnehmung sichergestellt werden. Schließlich bietet

dieser Bereich auch als Werbe- und Marketingfaktor ein noch vielfach ungenutztes Potenzial zur Öffentlichkeitsarbeit.³⁶

Nachhaltiges Compliance-Management ist mehr als nur ein Regelwerk. Als Fundament benötigt es daher eine spezifisch ausgerichtete Wertekultur, die im Sinne eines „*tone from the top*“ bereits auf Ebene der Führungskräfte ansetzen sowie auf einer konstruktiven Fehlerkultur aufbauen sollte. Neben ethischen Erwägungen bilden die einschlägigen dienstrechtlichen Bestimmungen auf Gesetzes- und Erlassebene die Grundlage für ein regelkonformes Verhalten.

Eine innerorganisatorische Platzierung des Themas Compliance erfordert eine transparente Verankerung im Organigramm, im Sinne des Vorhandenseins einer fachlich geeigneten Stelle. Die Verwirklichung der mit Antikorruption einhergehenden Ansätze setzt deren Verständnis und Akzeptanz voraus, was einerseits durch eine transparente Kommunikation und ein geeignetes Informations- und Wissensmanagement sowie andererseits durch laufende Sensibilisierungs- und Schulungsmaßnahmen erheblich gefördert wird. Im Sinne einer nachhaltigen Wissensvermittlung sowie eines Verstehens der Vorgaben und ihrer Hintergründe als Grundvoraussetzung für deren Achtung, erscheint eine besondere Akzentuierung im Aus- und Weiterbildungsprogramm sinnvoll. Die vorgestellten Compliance-Maßnahmen der Salzburger Landesverwaltung leisten vor diesem Hintergrund einen wertvollen Beitrag auf dem Weg zu einer innovativen und modernen Verwaltung.

36 Vgl. Bussmann/Volk, CV 2021, 483.

Das Antikorruptionsprogramm der Vorarlberger Landesverwaltung

I. Vorbemerkungen

Dieser Artikel soll einen zusammenfassenden Einblick über jene Maßnahmen geben, die in der Vorarlberger Landesverwaltung zur Vermeidung und Bekämpfung von Korruption angewendet werden.

Korruption ist ein moralisch abzulehnendes, vielfach auf persönlichen Vorteil gerichtetes Verhalten zum Schaden von Personen oder der Allgemeinheit. Kennzeichnend ist der Missbrauch einer öffentlichen oder wirtschaftlichen Funktion, der Gesetze oder andere Verhaltensnormen verletzt. Korruption schädigt das Ansehen des öffentlichen Dienstes und der Wirtschaft. Je nach Verbreitung bewirkt sie den Verfall der anerkannten Wertmaßstäbe der Gesellschaft.¹

Der Vermeidung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung kommt eine besondere Bedeutung zu. Sie ist mit besonderen Herausforderungen verbunden.

Das Amt der Vorarlberger Landesregierung gliedert sich in 28 Abteilungen, 7 Amtsstellen und 8 nachgeordnete Fachdienststellen.² Aufgrund des vergleichsweise niedrigen Personalstands von 2.280 Personen (Stand Dezember 2021)³ und der Kleinheit der Organisationsstruktur sind die Entscheidungs- und Informationswege vergleichsweise kurz. Die für das Thema Korruptionsprävention verantwortlichen Personen in der Personalabteilung befinden sich im Rahmen von Personalplanungsgesprächen, Schulungen, etc in engem Austausch mit den Führungs-

1 Jauernig, Korruptionsprävention im Magistrat der Stadt Wien, in: Österreichische Juristenkommission (Hg), Korruption Ursachen – Erscheinungsformen – Bekämpfung (2009) 67.

2 Organisationsstruktur des Amtes der Vorarlberger Landesregierung, abrufbar unter <www.vorarlberg.at/documents/302033/472172/Organisationsstruktur.pdf/a8446c87-37c7-b4f2-773f-0f1e51a9209d?t=1651491602290> (5.10.2023).

3 Rechenschaftsbericht der Vorarlberger Landesregierung über das Jahr 2021, abrufbar unter <www.vorarlberg.at/documents/302033/472165/Rechenschaftsbericht+2021.pdf/1072707a-a3d1-ee63-d9c7-d9d46f85b219?t=1657261636421> (5.10.2023).

kräften und Mitarbeitenden, sodass Fragen und Auffälligkeiten direkt angesprochen und geklärt werden können.

II. Historische Entwicklung des Antikorruptionsprogramms in Vorarlberg

In der Vorarlberger Landesverwaltung wird der Vermeidung und Bekämpfung von Korruption seit jeher ein hoher Stellenwert eingeräumt. Bereits in der Dienstordnung für die Beamten und Angestellten des Landes Vorarlberg aus dem Jahr 1930⁴ werden die Dienstpragmatik des Bundes vom 25. Jänner 2014, RGBI 15/1914, und die darin enthaltenen Regelungen betreffend Amtsverschwiegenheit, Nebenbeschäftigung und Geschenkannahme für anwendbar erklärt. Vergleichbare Regelungen finden sich in den nachfolgenden Regelwerken, insbesondere dem Landesbedienstetengesetz 1972⁵, dem Landesbedienstetengesetz 1988⁶ und dem Landesbedienstetengesetz 2000.⁷

Im Jahr 2009 richteten die Landesamtsdirektoren der österreichischen Bundesländer eine Länderexpertenkonferenz zur Abstimmung von Antikorruptionsmaßnahmen ein. Diese wurde mit der Erarbeitung von Vorschlägen für die Umsetzung der in den Zuständigkeitsbereich der Länder fallenden Empfehlungen der Staatengruppe des Europarates gegen Korruption (GRECO) sowie damit beauftragt, die Antikorruptionsmaßnahmen der Länder aufeinander abzustimmen, weiter zu entwickeln und der Landesamtsdirektorenkonferenz darüber zu berichten.⁸

Die von der Länderexpertenkonferenz in der Folge ausgearbeiteten Standards zu den Themen Ausbildung, Geschenkannahmeverbot, Nebenbeschäftigung und Unvereinbarkeit, Risiko, Statistik, Zuständigkeiten und Verwaltungssponsoring wurden von den Landesamtsdirektoren jeweils zustimmend zur Kenntnis genommen.⁹

-
- 4 Dienstordnung für die Beamten und Angestellten des Landes, LGBl 14/1930.
 - 5 Gesetz über das Dienstrecht der Landesbediensteten in der Hoheitsverwaltung, LGBl 16/1972.
 - 6 Gesetz über das Dienstrecht der Landesbediensteten, LGBl 1/1988.
 - 7 Gesetz über das Dienstrecht der Landesbediensteten, LGBl 50/2000.
 - 8 Beschlüsse der Landesamtsdirektorenkonferenz vom 15.1.2009 (VSt-5510/15 vom 21.1.2009) und 23.10.2009 (VSt-5510/37 vom 27.10.2009).
 - 9 Beschlüsse der Landesamtsdirektorenkonferenz vom 29.10.2010 (VSt-6310/8 vom 2.11.2010), 30.3.2012 (VSt-6310/25 vom 2.4.2012), 18.11.2015 (VSt-6985/6 vom 19.11.2015) und 7.3.2018 (VSt-6985/10 vom 8.3.2018).

Auf Basis der genannten Länderstandards wurden in der Vorarlberger Landesverwaltung die Anstrengungen im Bereich der Korruptionsprävention intensiviert, obschon umfangreiche Maßnahmen zur Sensibilisierung, Prävention und Bekämpfung von Korruption (Risikoerhebung, Schulung, Ahndung von Pflichtverletzungen) sowie Regelungen, insbesondere zum Verbot der Geschenkkannahme und der Ausübung von Nebenbeschäftigungen, vorhanden waren. Im Jahr 2014 wurde sodann die Abteilung Personal im Amt der Vorarlberger Landesregierung mit der Koordination der Korruptionsprävention betraut.¹⁰

Von Dezember 2015 bis April 2016 prüfte der Landes-Rechnungshof das System der Korruptionsprävention in der Vorarlberger Landesverwaltung. Schwerpunkte der Prüfung waren die rechtlichen, organisatorischen und personellen Handlungsfelder. Im Prüfbericht vom Mai 2016 stellte der Landes-Rechnungshof fest, dass die in der Landesverwaltung getroffenen Maßnahmen zur Korruptionsprävention bislang nicht mit ihren Rahmenbedingungen und Wechselwirkungen dargestellt wurden und empfahl, die wesentlichen Elemente des Präventionssystems in einem Konzept darzustellen und das Präventionskonzept durch die Landesregierung beschließen zu lassen, um die gemeinsame Haltung des Landes gegenüber der Korruption zu verdeutlichen.¹¹

In Umsetzung der genannten Empfehlung wurde von der Vorarlberger Landesverwaltung unter Einbindung der Arbeitsgruppe Korruptionsprävention im Jahr 2017 ein Korruptionspräventionskonzept erstellt (siehe nachfolgend Pkt III.). Diesem Konzept hat die Vorarlberger Landesregierung mit Beschluss zugestimmt.¹²

Weitergehende Maßnahmen die Korruptionsprävention betreffend wurden in den Jahren 2021 bis 2023 umgesetzt (siehe nachfolgend Pkt. IV. und V.).

¹⁰ Geschäftseinteilung des Amtes der Landesregierung, ABl 38/2014.

¹¹ *Landes-Rechnungshof Vorarlberg*, Prüfbericht „Korruptionsprävention in der Vorarlberger Landesverwaltung“ vom Mai 2016, 49. Beilage im Jahr 2016 zu den Sitzungsberichten des XXX. Vorarlberger Landtages.

¹² Beschluss der Vorarlberger Landesregierung vom 23.5.2017.

III. Das Korruptionspräventionskonzept der Vorarlberger Landesverwaltung¹³

A) Allgemeines

Der Geltungsbereich des Korruptionspräventionskonzepts ist auf den Bereich der Vorarlberger Landesverwaltung eingeschränkt. Nicht erfasst sind der Bereich der Landeslehrer sowie der Bereich der Krankenanstalten und Krankenpflegeschulen des Landes Vorarlberg.

Im Korruptionspräventionskonzept der Vorarlberger Landesverwaltung werden die für eine wirkungsvolle Korruptionsprävention erforderlichen Vorkehrungen und Aktivitäten des Landes erfasst und im Sinne eines Gesamtkonzepts beschrieben. Die Beschreibung der Vorkehrungen und Aktivitäten des Landes erfolgt in Anlehnung an die Elemente eines Compliance-Management-Systems. Dem folgend werden die Elemente des Vorarlberger Korruptionssystems wie folgt dargestellt:¹⁴



¹³ Korruptionspräventionskonzept der Vorarlberger Landesverwaltung, abrufbar unter <www.vorarlberg.at/documents/302033/472040/Korruptionspr%C3%A4ventionskonzept.pdf/9d8b2deb-ae4d-b05f-97a7-72a97956e537?t=1616158891697> (5.10.2023).

¹⁴ Landes-Rechnungshof Vorarlberg, Prüfbericht „Korruptionsprävention in der Vorarlberger Landesverwaltung“ vom Mai 2016, 14; ONR 192050, IDW PS 980; Darstellung Landes-Rechnungshof.

B) Kultur und Ziele des Korruptionspräventionssystems

Grundlage des Korruptionspräventionssystems ist die in der Vorarlberger Landesverwaltung vorherrschende Kultur. Diese wird wesentlich geprägt vom „tone from the top“ und kommt im Verhalten der obersten Leistungsebene sowie der Führungskräfte zum Ausdruck. Diesen kommt eine wichtige Vorbildwirkung zu.

Die in der Vorarlberger Landesverwaltung geltenden Grundeinstellungen und Verhaltensweisen sind in der Landesverfassung¹⁵ niedergeschrieben: „Jedes staatliche Handeln des Landes hat die Würde des Menschen, die Gleichheit vor dem Gesetz, die Verhältnismäßigkeit der angewandten Mittel und die Grundsätze von Treu und Glauben zu achten.“ (Art 7 Abs 2 leg cit) „Alle Organe des Landes sind zu gesetzmäßigem, sparsamem, wirtschaftlichem und zweckmäßigem Handeln verpflichtet.“ (Art 7 Abs 8 leg cit)

Daneben finden sich die Grundeinstellungen der Landesverwaltung auch im aktuell in Geltung stehenden Leitbild¹⁶ der Vorarlberger Landesverwaltung: „(...) Unser Selbstverständnis basiert auf der Vorarlberger Landesverfassung, den darin enthaltenen Staatszielen und unseren gesetzlich festgelegten Aufgaben im europäischen Umfeld. (...) Wir sorgen dafür, dass unser Handeln geregelten und rechtmäßigen Verfahren folgt. (...) Wir arbeiten mit öffentlichen Mitteln und sind deshalb besonders der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Zweckmäßigkeit verpflichtet. Wir legen Rechenschaft ab über unser Tun und ermöglichen einfachen Zugang zu Informationen. (...) Wir setzen auf offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln. (...) Wir sind uns unserer Rolle als Vorbild bewusst und nehmen diese Verantwortung ernst. (...) Integrität, Professionalität und Leistungsorientierung sind für uns die Voraussetzung, um das Vertrauen der Menschen in die Verwaltung zu bestätigen und zu stärken.“ Diese Grundeinstellungen zeigen sich auch in den Ergebnissen der im März 2023 von der Fachhochschule Vorarlberg durchgeführten Mitarbeitendenbefragung unter dem Titel „Was uns verbindet“. So bestätigen über 96 % der Mitarbeitenden, dass Rechtsstaatlichkeit und Recht einen sehr hohen oder eher hohen Stellenwert in der Vorarlberger Landesverwaltung haben.

15 Verfassungsgesetz über die Verfassung des Landes Vorarlberg, LGBl 9/1999 idF LGBl 68/2022.

16 Leitbild der Vorarlberger Landesverwaltung, abrufbar unter <www.vorarlberg.at/documents/302033/472034/Leitbild.pdf/49193555-d83f-58cf-ad48-93d4b52b22f3?t=1616160049286> (5.10.2023).

Das Selbstverständnis der Vorarlberger Landesverwaltung ist zudem von folgender Grundhaltung geprägt: „Die Vorarlberger Landesverwaltung steht für eine Kultur der Unabhängigkeit, Objektivität und Transparenz und muss sich daher auf die Redlichkeit und Vertrauenswürdigkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verlassen können.“

Wesentlich für die Ausgestaltung des Korruptionspräventionssystems sind die Ziele, welche mit dem Einsatz von Korruptionspräventionsmaßnahmen verfolgt werden. Im Korruptionspräventionskonzept werden folgende wesentliche Ziele genannt:

- Verankerung der Kultur eines regelkonformen und ethisch korrekten Verwaltungshandelns, getragen von einer positiven Spannung zwischen Vertrauen und Vorsicht (Bewusstseinsbildung);
- Gewährleistung von Objektivität und Transparenz in der Verwaltung;
- Reduktion struktureller Korruptionsrisiken;
- Rasche und friktionsfreie Verwaltungsabläufe (Steigerung der Effizienz);
- Vermeidung von Dienstpflichtverletzungen und dadurch Reduktion des Verwaltungsaufwands bei der Aufarbeitung und Maßnahmensetzung;
- Optimierung der vorhandenen Kontrollmechanismen;
- Stärkung des Ansehens der Verwaltung in der Öffentlichkeit;
- Stärkung des Vertrauens der Öffentlichkeit in die Verwaltung und in das Land Vorarlberg als attraktiver und zuverlässiger Arbeitgeber.

C) Akteure und deren Aufgaben in der Korruptionsprävention (Organisation)

Die Darstellung der Akteure des Korruptionspräventionssystems, ihre grundlegenden Aufgaben und ihr Zusammenwirken erfolgt anhand eines sogenannten „Three-Lines-of-Defense-Modells“. Nach diesem Modell tragen unter Führung und Aufsicht von „Leitungsorganen“ drei Ebenen/Verteidigungslinien zu einem effektiven Management von Risiken und Kontrollen bei.¹⁷

¹⁷ Landes-Rechnungshof Vorarlberg, Prüfbericht „Korruptionsprävention in der Vorarlberger Landesverwaltung“ vom Mai 2016, 19; FERMA/ECIIA, IIA/COSO, Organisationsvorschriften des Landes, Darstellung Landes-Rechnungshof.



Den **Leitungsorganen** (Landtag, Landesregierung, Landeshauptmann und Landesamtsdirektor) kommt die Aufgabe zu, das Verwaltungsumfeld in kultureller, strategischer und organisatorischer Hinsicht zu gestalten.

Die **erste Verteidigungslinie** in der Korruptionsprävention bilden die Führungskräfte. Zu Ihren Aufgaben gehören:

- Im Rahmen der Mitarbeiterführung dafür zu sorgen, dass sich die Mitarbeitenden regelkonform und den ethischen Grundsätzen entsprechend verhalten;
- Vorbildfunktion;
- Information und Sensibilisierung der Mitarbeitenden über korruptionsrelevante Inhalte und Regelungen;
- Bestärkung der Mitarbeitenden im korrekten Verhalten; fungieren als Ansprechpartnerin bzw. Ansprechpartner;
- Unterstützende Überwachung der Mitarbeitenden im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung;
- Auswahl von geeigneten Mitarbeitenden;
- Verantwortung für eine korruptionsfreie Aufgabenerfüllung gegenüber den Leitungsorganen;
- Risikoidentifikation und -bewertung;
- Implementierung von Maßnahmen und interne Kontrollen;
- Wahrnehmung der Melde- und Anzeigepflichten.

Die Aufgaben der **zweiten Verteidigungslinie** in der Korruptionsprävention werden von der Abteilung Personal wahrgenommen. Ihr kommen dabei folgende Aufgaben zu:

- Koordination der Korruptionsprävention in der Landesverwaltung;
- Konkretisierung von dienstrechtlichen Verhaltensregeln des Korruptionsrecht betreffend;
- Ansprech- und Meldestelle für korruptionsrelevante Themen und Anliegen;
- Information und Beratung zu Korruptionsthemen, insbesondere spezifische Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen zu diesen Themen;
- Gestaltung der Rahmenbedingungen für die Aufnahme neuer Mitarbeitenden;
- Sensibilisierung der Mitarbeitenden bezüglich Korruptionsprävention;
- Monitoring einzelner Abteilungen und Dienststellen hinsichtlich Umsetzung korruptionsrelevanter Maßnahmen;
- Ahndung von Regelverstößen.

Die **dritte Verteidigungslinie** wird von der Abteilung Gebarungskontrolle in ihrer Funktion als Interne Revision wahrgenommen. Ihr kommen folgende Aufgaben zu:

- Überprüfung der Aufgabenerfüllung der ersten und zweiten Verteidigungslinie;
- Überprüfung und Weiterentwicklung des Internen Kontrollsystems (IKS);
- Beratung bei der Ausgestaltung und Weiterentwicklung des Korruptionspräventionssystems.

Die Begleitung und Unterstützung der verschiedenen Prozesse und Aktivitäten der Korruptionsprävention erfolgt durch die **Arbeitsgruppe Korruptionsprävention**. Ihr gehören neben Vertreterinnen und Vertretern der Personalabteilung und der Abteilung Gebarungskontrolle, eine Vertreterin bzw ein Vertreter der Bezirkshauptmannschaften, eine Abteilungsleiterin bzw ein Abteilungsleiter oder eine Dienststellenleiterin bzw ein Dienststellenleiter sowie eine Personalvertreterin bzw ein Per-

sonalvertreter an. Ihr sind folgende (ausschließlich strategische) Aufgaben zugeordnet:

- Beratung und Begleitung der verschiedenen Akteure der Korruptionsprävention;
- Evaluation der Maßnahmen im Hinblick auf deren Wirksamkeit;
- Empfehlung von Maßnahmen zur Korruptionsprävention;
- Koordination der Maßnahmen der verschiedenen Akteure;
- Beobachtung aktueller Entwicklungen im Hinblick auf deren Relevanz für die Vorarlberger Landesverwaltung;
- Koordination und Genehmigung von Berichten zum Thema Korruptionsprävention an die Landesregierung.

D) Identifikation und Beurteilung von Korruptionsrisiken

Wesentliche Grundlage der Gestaltung von effizienten und zielgerichteten Korruptionspräventionsmaßnahmen ist eine regelmäßige und systematische Identifizierung und Beurteilung der in Betracht kommenden Korruptionsrisiken. Diesbezüglich sieht das Korruptionspräventionskonzept vor, dass von den Abteilungen im Amt der Vorarlberger Landesregierung und den nachgeordneten Dienststellen eine Risikoanalyse durchgeführt wird. Die Gesamtkoordination und Unterstützung der Dienststellen und Abteilungen erfolgt durch die Abteilung Personal im Amt der Vorarlberger Landesregierung. Diese stellt auch das hierfür erforderliche Instrumentarium zur Verfügung.

Zentrales Instrument der Risikoanalyse ist ein von den Mitarbeitenden der jeweiligen Abteilung/Dienststelle auszufüllender Fragebogen, der die vier Bereiche systembezogenes Risiko, aufgabenspezifisches Risiko, Internes Kontrollsystem (IKS) und Sensibilisierung abdeckt. Mit der Beantwortung der betreffenden Fragen sollen die Korruptionsgefährdung sowie die vorhandenen Kontrollmechanismen der Abteilung/Dienststelle erhoben werden. Darauf aufbauend können Maßnahmen zur Vermeidung dieser Risiken ausgearbeitet und implementiert werden.

In einem Vorgehens- und Zeitplan sind die Kriterien für die Auswahl jener Abteilungen/Dienststellen zu benennen, die auf Grund ihrer potentiellen Gefährdung prioritär einer Risikoanalyse zu unterziehen sind. Auch sind in diesem die Instrumente zur Maßnahmenableitung und Prüfung der Umsetzung der Maßnahmen festzulegen.

Das von der Abteilung Personal in Pilotversuchen eingesetzte Instrument beleuchtet einerseits gesamthaft das Risiko einer Abteilung bzw Dienststelle, zeigt aber auch einzelne Stellen an, die mit einem erhöhten Risiko verbunden sind. Auch wurde von der Abteilung Personal ein Leitfaden entwickelt, welcher die betreffenden Dienststellen und Abteilungen bei der Ausarbeitung und Implementierung der geeigneten Maßnahmen aufgrund der Ergebnisse der Risikoauswertung unterstützen soll. Die in der Pilotphase gewonnenen Erkenntnisse werden zur Weiterentwicklung und Verbesserung der vorhandenen Instrumentarien genutzt.

E) Maßnahmen

Das Korruptionspräventionskonzept nennt zur Begrenzung und Steuerung der Risiken im Rahmen der Korruptionsprävention verschiedene Maßnahmen, deren Umsetzung überwiegend im Verantwortungsbereich der Abteilung Personal („zweite Verteidigungslinie“) liegt. Daneben kommt aber auch den Führungskräften („erste Verteidigungslinie“) und der Abteilung Gebärungskontrolle („dritte Verteidigungslinie“) eine tragende Rolle zu.

1. Erstellen von Verhaltensregeln

In den das Dienstrecht der Vorarlberger Landesbediensteten regelnden Landesgesetzen (Landesbedienstetengesetz 1988 [LBedG 1988]¹⁸ und Landesbedienstetengesetz 2000 [LBedG 2000]¹⁹) sowie in den dazu ergangenen Erlässen finden sich verschiedene Verhaltensregeln zur Vermeidung von Korruption.

Dies sind im Wesentlichen folgende Regelungen:

- Allgemeine Dienstpflichten (§ 17 LBedG 2000 und §§ 28 und 120 LBedG 1988 iVm § 17 LBedG 2000);
- Befangenheit (§ 23 LBedG 2000 und §§ 28 und 120 LBedG 1988 iVm § 23 LBedG 2000);
- Nebenbeschäftigung (§ 32 LBedG 2000 und §§ 28 und 120 LBedG 1988 iVm § 32 LBedG 2000);

18 Gesetz über das Dienstrecht der Landesbediensteten, für die nicht das Landesbedienstetengesetz 2000 gilt, LGBl 1/1988 idF LGBl 36/2023.

19 Gesetz über das Dienstrecht der Landesbediensteten, LGBl 50/2000 idF LGBl 35/2023.

- Verbot der Geschenkannahme (§ 18 LBedG 2000 und §§ 28 und 120 LBedG 1988 iVm § 18 LBedG 2000);
- Amtsverschwiegenheit (§ 22 LBedG 2000 und §§ 28 und 120 LBedG 1988 iVm § 22 LBedG 2000);
- Verbot der Folgebeschäftigung (§ 96 LBedG 2000 und § 120 LBedG 1988 iVm § 96 LBedG 2000);
- Erlass betreffend Geschenkannahme durch Landesbedienstete vom 2.1.2013, ZI PrsP 1320.01;
- Erlass betreffend Nebenbeschäftigung von Waldaufsehern vom 14.7.2010, ZI PrsP-1300.02;
- Erlass über Nebentätigkeiten und Nebenbeschäftigungen von Amtsärzten und Amtstierärzten vom 12.11.2001, ZI PrsP-1310.01.

2. Durchführen von Personalmaßnahmen

a) Personalauswahl

Das Korruptionspräventionskonzept sieht vor, dass die Auswahl von Personal für die Vorarlberger Landesverwaltung nach objektiven Kriterien, transparent und nachvollziehbar zu erfolgen hat. Durch interne Regelungen über die Ausschreibung, über die an der Personalauswahl beteiligten Personen und über das Auswahlverfahren wird gewährleistet, dass die Aufnahme in den Landesdienst bzw die interne Besetzung einer Stelle nach objektiven Kriterien abgewickelt wird.²⁰

Die Abteilung Personal im Amt der Vorarlberger Landesregierung wirkt in unterschiedlicher Form an den Auswahlgesprächen mit. Bei Bedarf nimmt auch der Landesamtsdirektor bzw eine externe Person mit besonderer Sachkenntnis teil. Im Auswahlverfahren werden gezielt Fragen zur Persönlichkeit gestellt, um die Einstellung der Bewerberinnen und Bewerber zu verschiedenen Themen der Ethik zu erforschen. Dabei werden auch allfällige Nebenbeschäftigungen von Bewerberinnen und Bewerbern abgefragt. Mit einer verpflichtenden Potenzialanalyse bei der Neuaufnahme von Mitarbeitenden, welche sich auf eine Stelle ab der Gehaltsklasse 13 des „Allgemeinen Gehaltsschemas neu“ des LBedG 2000 bewerben, werden Wissen, Fähigkeiten, Motivation und

²⁰ Richtlinie über die Aufnahme von Bediensteten in den Landesdienst und über die Besetzung bestimmter leitender Funktionen (Objektivierungsrichtlinie) vom 1.6.2001, ZI PrsP-1310.01, und Richtlinie über die Besetzung von Stellen in der Vorarlberger Landesverwaltung vom 14.9.2005, ZI PrsP-0510.01.

Persönlichkeitsmerkmale der Bewerberinnen und Bewerber erhoben und aus den erfassten Merkmalen ein Potenzialprofil der künftigen Mitarbeitenden erstellt. Auch wird von den neu in den Landesdienst eintretenden Bediensteten die Vorlage eines Strafregistrauszugs sowie erforderlichenfalls eines Auszugs aus dem Finanzstrafregister verlangt.

b) Grundausbildung

Das Korruptionspräventionskonzept sieht vor, dass sämtliche neu in den Landesdienst eintretende Mitarbeitende zu Beginn des Dienstverhältnisses ein Dokument erhalten, in welchem auf die wesentlichen Dienstpflichten, insbesondere den Bereich Korruptionsprävention betreffend, hingewiesen wird.

Für sämtliche Mitarbeitende in der Landesverwaltung werden zudem zielgruppen- und bedarfsgerechte Ethikschulungen durchgeführt. Im ersten Dienstjahr haben Mitarbeitende, ausgenommen Mitarbeitende in handwerklicher Verwendung und Mitarbeitende in Hilfsdiensten, im Rahmen des Verwaltungslehrgangs eine Basisausbildung zu absolvieren. Im Rahmen dieser Basisausbildung ist von den Mitarbeitenden das Seminar „Dienstrecht und Verwaltungsethik“ verpflichtend zu absolvieren. In diesem Seminar werden den Mitarbeitenden die für das Dienstverhältnis geltenden Rechte und Pflichten vermittelt, wobei den für die Korruptionsprävention maßgeblichen Inhalten wie Befangenheit, Amtsverschwiegenheit, Geschenkkannahme und Nebenbeschäftigungen besonderes Augenmerk geschenkt wird und diese Themen anhand von Fallbeispielen aus der Praxis aufgearbeitet werden. Ziel des Seminars ist es, bei den Mitarbeitenden ein Bewusstsein für sensible Themen im Bereich der Korruptionsprävention zu schaffen.

Mit den verpflichtenden Lerninhalten zum Thema „Datenschutz und Informationsrecht“ wird im Rahmen der Basisausbildung des Verwaltungslehrgangs ein weiteres wesentliches Thema der Korruptionsprävention aufgegriffen. Diesbezüglich ist von den Mitarbeitenden zusätzlich ein E-Learning zum Thema Datenschutz verpflichtend zu absolvieren.

Für Mitarbeitende in handwerklicher Verwendung und Mitarbeitende in Hilfsdiensten erfolgt eine bedarfsgerechte Schulung zu den verschiedenen Korruptionsthemen. Die Vermittlung der betreffenden Inhalte erfolgt durch die unmittelbar Vorgesetzten anhand einer Broschüre, in der die für diese Berufsgruppe relevanten Inhalte zusammengefasst und mit Praxisbeispielen hinterlegt sind.

c) Fortbildung

Im Rahmen des Bildungsprogramms der Verwaltungsakademie Vorarlberg werden verschiedene Inhalte zu korruptionsrelevanten Themen angeboten, welche von den Bediensteten der Landesverwaltung in Anspruch genommen werden können.

Da den Führungskräften auf Grund ihrer Stellung eine Leitungs- und Vorbildfunktion zukommt, wird der weitergehenden Schulung dieses Personenkreises im Bereich der verschiedenen Themen der Korruptionsprävention besonderes Augenmerk geschenkt. Neuen bzw. angehenden Führungskräften werden im Rahmen eines eigenen, verpflichtend zu absolvierenden Führungskräftelehrgangs die für diese Berufsgruppe relevanten Themen der Korruptionsprävention vermittelt. Aber auch für etablierte Führungskräfte sind verpflichtende einschlägige Fortbildungen vorgesehen. Dies stellt einen wesentlichen Beitrag dar zur Stärkung der Führungskräfte als „erste Verteidigungslinie“ des Korruptionspräventionssystems.

Darüber hinaus erfolgt im Anschluss an die Grundausbildung für alle Mitarbeitenden in der Landesverwaltung eine bedarfsgerechte Information und Schulung über die verschiedenen Korruptionsinhalte. So ist zB für die Mitarbeitenden eine verpflichtende Absolvierung eines E-Learnings zum Thema Korruptionsprävention vorgesehen.

3. Erkennen und Reagieren

Ein Fehlverhalten von Mitarbeitenden kann trotz umfassender Präventionsmaßnahmen nicht gänzlich ausgeschlossen werden. Es ist daher aus spezial- und generalpräventiven Gründen erforderlich, dass korruptionsrelevante Handlungen rechtzeitig erkannt und geahndet werden.

a) Erkennen und Melden

Für die Wahrnehmung der Melde- bzw. Anzeigepflicht bei korruptionsrelevanten Handlungen von Mitarbeitenden sind nachfolgende Regelungen relevant:

§ 38 Abs 2 LBedG 2000 und §§ 28 und 120 LBedG 1988 iVm § 38 Abs 2 LBedG 2000 sieht für die Mitarbeitenden in bestimmten Fällen eine Meldepflicht vor: Wenn Landesbediensteten in Ausübung ihres Dienstes der begründete Verdacht einer von Amts wegen zu verfolgenden gerichtlich strafbaren Handlung bekannt wird, die den Wirkungsbereich der Dienststelle, Abteilung oder Amtsstelle betrifft, der sie angehören, so haben sie dies unverzüglich dem Dienstgeber zu melden.

Der Dienstweg ist einzuhalten, sofern dies nicht unzumutbar ist. Die Meldepflicht gilt nicht im Falle der direkten Meldung an das Bundesamt für Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung.

Landesbedienstete, die im guten Glauben den begründeten Verdacht einer in § 4 Abs 1 des Bundesgesetzes über die Einrichtung und Organisation des Bundesamtes zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung genannten strafbaren Handlung melden, dürfen durch den Dienstgeber als Reaktion auf eine solche Meldung nicht benachteiligt werden. Gleiches gilt, wenn eine solche Meldung direkt an das Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung erfolgt.²¹

Darüber hinausgehende Meldepflichten bei Verdacht einer Dienstpflichtverletzung von Landesbediensteten, welche dem Bereich der Korruption zuzurechnen ist, aber kein Strafdelikt darstellt, ergeben sich aus den allgemeinen Dienstpflichten der Landesbediensteten.²²

Melde- und Ansprechstelle für Korruptionsfälle in der Landesverwaltung ist die Abteilung Personal im Amt der Vorarlberger Landesregierung. Sowohl im Internet²³ als auch verwaltungsintern im Intranet (vConnect) wird ausdrücklich darauf hingewiesen. Darüber hinaus können Korruptionsdelikte über die vom Land Vorarlberg eingerichteten Hinweisgebersysteme gemeldet werden (siehe Pkt. IV.).

Gemeldete Verdachtsfälle werden von der Abteilung Personal dahingehend geprüft, ob der Verdacht einer gerichtlich strafbaren Handlung vorliegt, die den gesetzmäßigen Wirkungsbereich der Behörde oder öffentlichen Dienststelle betrifft. Wird dies bejaht, besteht gemäß § 78 Abs 1 der Strafprozessordnung (StPO) eine Verpflichtung zur Anzeige an die Kriminalpolizei oder die Staatsanwaltschaft.

In einem Erlass über die Verpflichtung zur Anzeige bzw Meldung von gerichtlich strafbaren Handlungen werden weitergehende, die Anzeige- und Meldepflicht konkretisierende Regelungen getroffen.²⁴ Darin ist insbesondere geregelt, dass eine Verpflichtung zur Meldung bzw Anzeige nur dann besteht, wenn konkrete Anhaltspunkte vorliegen, die auf die Begehung einer gerichtlich strafbaren Handlung hinweisen. Bloße Gerüchte oder Vermutungen reichen nicht aus. In vielen Fällen ist es

21 § 38a LBedG 2000 und §§ 28 und 120 LBedG 1988 iVm § 38a LBedG 2000.

22 § 17 LBedG 2000 und §§ 28 und 120 LBedG 1988 iVm 17 LBedG 2000.

23 Vorarlberger Antikorruptionsprogramm, abrufbar unter <www.vorarlberg.at/-/vorarlberger-antikorruptionsprogramm> (5.10.2023).

24 Erlass über die Verpflichtung zur Anzeige bzw Meldung von gerichtlich strafbaren Handlungen vom 3.6.2016, ZI PrsR 462.

daher erforderlich, amtsintern Erhebungen zur Klärung durchzuführen, ob ein Verdacht vorliegt und daher Meldung bzw Anzeige zu erstatten ist. Es hat somit eine gewisse Vorprüfung hinsichtlich des Verdachts zu erfolgen. Ebenfalls ist im Erlass festgehalten, dass die Verpflichtung zur Anzeige losgelöst von der jeweiligen Form des Agierens der Behörde zu beurteilen und in allen Fällen staatlichen Handelns (hoheitliches und privatwirtschaftliches Handeln) zu bejahen ist.

b) Ahnden von Regelverstößen

Die Prüfung, ob eine Dienstpflichtverletzung vorliegt, die zu ahnden ist, erfolgt durch die Abteilung Personal im Amt der Vorarlberger Landesregierung. Im Einzelfall kann die Abteilung Gebärungskontrolle sowie ein externer Prüfer mit der Durchführung von Erhebungen betraut werden. Wurde Strafanzeige erstattet, wird in der Regel der Ausgang des Strafverfahrens abgewartet und in die dienstrechtliche Beurteilung miteinbezogen.

Bei Dienstpflichtverletzungen von Landesangestellten haben die Vorgesetzten gemäß § 84 LBedG 2000 und § 120 LBedG 1988 iVm § 84 LBedG 2000 das Recht, diesen Ungehörigkeiten in ihrer Amtsführung auszustellen oder ihnen wegen geringfügiger Verletzungen der ihnen obliegenden Pflichten eine mündliche Rüge zu erteilen. Diese haben, abgesehen von ihrem allfälligen Einfluss auf die Verwendungsbeurteilung, keine dienstrechtlichen Folgen. Bei besonders schweren Dienstpflichtverletzungen kann hingegen bei Landesangestellten eine Kündigung oder Entlassung in Betracht kommen.

Bei den Landesbeamtinnen und Landesbeamten können darüber hinaus von der Dienstbehörde Ordnungsstrafen (Verwarnung, Geldbuße oder Minderung des Monatsbezugs/Ruhebezugs) und bei besonders schweren Verfehlungen von der Dienststrafkammer Dienststrafen (Minderung des Monatsbezugs/Ruhebezugs, Überstellung in eine niedrigere Verwendungsgruppe, Versetzung in den Ruhestand mit zeitweise oder dauernd gemindertem Ruhebezug oder Entlassung) verhängt werden. Das Dienstrecht sieht im 9. Abschnitt des II. Hauptstücks des LBedG 1988 für Landesbeamtinnen und Landesbeamte ein eigenes formelles Verfahren zur Ahndung von Pflichtverletzungen vor.

c) Suspendierung

In besonders gelagerten Fällen kann es erforderlich sein, dass Mitarbeitende vorübergehend von ihren dienstlichen Aufgaben entbunden werden. So hat der Dienstgeber/die Dienstbehörde Mitarbeitende

vom Dienst zu entheben, wenn sie sich Verfehlungen von solcher Art und Schwere zu Schulden kommen lassen oder derartiger Verfehlungen verdächtig sind, dass ihre weitere Dienstleistung den Interessen des Dienstes abträglich wäre.²⁵

Während der Suspendierung werden die Bezüge nur zu zwei Drittel ausbezahlt. Die zurückbehaltenen Bezüge sind nachträglich auszus zahlen, wenn das durchgeführte Verfahren nicht zu einer gerichtlichen Strafe oder zu einer schwereren Dienststrafe als zu einem Verweis geführt hat, sonst sind sie verfallen.²⁶

d) Statistik

Die Abteilung Personal führt eine anonymisierte Statistik der zum Begriff Korruption zählenden Tatbestände des Dienst- und Strafrechts in der Landesverwaltung. Bloße Beschwerde- und Verdachtsfälle bleiben außer Betracht. Die Statistik dient der Steuerung von Maßnahmen zur Korruptionsprävention. Für eine Weiterentwicklung und Optimierung des Präventionssystems werden daher aus den bearbeiteten Fällen „learnings“ abgeleitet und in der Statistik festgehalten.

F) Absichern von Verwaltungsabläufen

Die Arbeits- und Betriebsabläufe in der Vorarlberger Landesverwaltung sollen neben der in der Landesverfassung normierten Verpflichtung zu gesetzmäßigem, sparsamem, wirtschaftlichem und zweckmäßigem Handeln auch ethisch korrekt und wirksam sein. Sie müssen mit der Aufgabenstellung der Organisation im Einklang stehen. Der Sicherung der Vermögenswerte vor Zweckentfremdung und Schaden auf Grund von Verschwendung, Missbrauch, Misswirtschaft, Fehlern, Betrug und Unregelmäßigkeiten kommt dabei eine hohe Bedeutung zu.

Die interne Kontrolle als ein in die Arbeits- und Betriebsabläufe der Vorarlberger Landesverwaltung eingebetteter Prozess dient dazu, bestehende Risiken zu erfassen und zu steuern, um das Erreichen der genannten Ziele sicherstellen zu können. Es ist Aufgabe der Führungskräfte, interne Kontrollverfahren einzurichten, diese zu überwachen und zu bewerten. Dazu wird den Führungskräften von der Abteilung

25 § 16 Abs 1 LBedG 2000 und §§ 7 und 120 LBedG 1988 iVm § 16 Abs 1 LBedG 2000.

26 § 16 Abs 2 erster und zweiter Satz LBedG 2000 und §§ 7 und 120 LBedG 1988 iVm § 16 Abs 2 erster und zweiter Satz LBedG 2000.

Gebärungskontrolle eine „Checkliste zum internen Kontrollsystem“ zur Verfügung gestellt. Den Führungskräften obliegt es, die Kontrollen laufend zu überprüfen und zu aktualisieren.

G) Information und Kommunikation

Für die Information und Kommunikation der Korruptionspräventionsmaßnahmen und Vorgehensweisen sind folgende Kommunikationskanäle vorgesehen:

Intranet (vConnect)

Im vConnect, welches sämtlichen Bediensteten in der Landesverwaltung zur Verfügung steht, werden den Mitarbeitenden Informationen über korruptionsrelevante Inhalte, insbesondere Informationen über entsprechende Regelungen und Verhaltensanordnungen, Mustergeschäftsstücke, Schulungen und Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner für Korruptionsfragen vermittelt.

V-Dialog

Die Mitarbeiterzeitung „V-Dialog“ bietet Platz für spezifische Beiträge zu Korruptionsthemen und kann somit als Informations- und Kommunikationsquelle genutzt werden.

Internet

Die Homepage des Landes Vorarlberg liefert interessierten Bürgerinnen und Bürgern Informationen über Korruptionspräventionsmaßnahmen des Landes sowie Informationen über Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner in Korruptionsfragen.

Teamsitzungen, Abteilungsbesprechungen

H) Überwachung/Optimierung

Das Korruptionspräventionskonzept wird von der Arbeitsgruppe Korruptionsprävention in regelmäßigen Zeitabständen evaluiert und erforderlichenfalls angepasst.

IV. Hinweisgebersysteme

A) Interne Meldestelle für Unionsrechtsverletzungen

Mit dem Gesetz über den Schutz bei Meldungen von Rechtsverstößen (Hinweisgeberschutzgesetz – HSchG)²⁷ wurde die Richtlinie (EU) 2019/1937 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (Whistleblower-Richtlinie²⁸) auf Landesebene umgesetzt. Das HSchG regelt ua die Einrichtung von Meldekanälen für die interne Meldung von Verstößen und legt die Aufgaben der internen Meldestellen und das mit den eingehenden Meldungen verbundene Verfahren fest. Darüber hinaus enthält das HSchG ein umfassendes Benachteiligungsverbot und Regelungen über den Rechtsschutz bei Verletzung des Benachteiligungsverbotes.

Mit dem HSchG wurden die Inhalte der Whistleblower-Richtlinie umgesetzt, es erfolgte keine Ausweitung des Anwendungsbereiches („gold plating“). Derzeit sind vom HSchG Rechtsverstöße hinsichtlich folgender Bereiche des Unionsrechts umfasst:

- öffentliches Auftragswesen;
- Finanzdienstleistungen, Finanzprodukte und Finanzmärkte sowie Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung;
- Produktsicherheit und Produktkonformität;
- Verkehrssicherheit;
- Umweltschutz;
- Strahlenschutz und kerntechnische Sicherheit;
- Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, Tiergesundheit und Tierschutz;
- öffentliche Gesundheit;
- Verbraucherschutz;
- Schutz der Privatsphäre und personenbezogener Daten sowie Sicherheit von Netz- und Informationssystemen.

²⁷ Gesetz über den Schutz bei Meldungen von Rechtsverstößen, LGBl 37/2022.

²⁸ Richtlinie (EU) 2019/1937 des europäischen Parlaments und Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, Amtsblatt der Europäischen Union vom 26.11.2019, L 305/17.

Darüber hinaus gilt das HSchG für die Meldung von Verstößen gegen

- die finanziellen Interessen der EU im Sinne des Art 325 AEUV und der genaueren Definitionen in einschlägigen Unionsmaßnahmen;
- die Binnenmarktvorschriften im Sinne des Art 26 Abs 2 AEUV, die Unionsvorschriften über Wettbewerb und staatliche Beihilfen und gegen die Binnenmarktvorschriften in Bezug auf Handlungen, die die Körperschaftsteuer-Vorschriften verletzen oder in Bezug auf Vereinbarungen, die darauf abzielen, sich einen steuerlichen Vorteil zu verschaffen, der dem Ziel oder dem Zweck des geltenden Körperschaftsteuerrechts zuwiderläuft.

Für die im Teil II des Anhangs der Richtlinie (EU) 2019/1937 angeführten sektorspezifischen Rechtsakte der EU in den Bereichen Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sowie Verkehrssicherheit gilt das HSchG nur insoweit, als es sich dabei um Angelegenheiten handelt, die nicht durch andere Vorschriften des Landes verbindlich geregelt sind.

In Umsetzung der genannten Regelungen wurde in der Abteilung Gebarungskontrolle im Amt der Vorarlberger Landesregierung eine interne Meldestelle eingerichtet. Den Mitarbeitenden der Vorarlberger Landesverwaltung steht ein internes Verfahren für die Meldung von all-fälligen Verstößen gegen das Unionsrecht und zu dessen Umsetzung ergangener Vorschriften zur Verfügung. Über ein Online-Melde-Formular können diese direkt mit der internen Meldestelle in Kontakt treten. Die interne Meldestelle informiert die betreffenden Mitarbeitenden innerhalb von drei Monaten nach dem Eingang der Meldung über Folge-maßnahmen. Die Wahrung der Vertraulichkeit ist gesichert. Zugriff auf die Meldung haben nur Personen, die mit den Aufgaben der internen Meldestelle betraut sind.

B) Allgemeines, anonymes Hinweisgebersystem²⁹

Mit 1. Juni 2023 wurde in Vorarlberg ein allgemeines, anonymes Hin-weisgebersystem als Teil des Compliance-Management-Systems ein-gerichtet. Hier haben Bürgerinnen und Bürger sowie Dienstnehmer-

²⁹ Hinweisgebersystem Land Vorarlberg, abrufbar auf dem Transparenzportal des Lan-des unter <www.vorarlberg.at/transparenz> bzw direkt unter <www.vorarlberg.at/-/hinweisgebersystem-land-vorarlberg> (5.10.2023).

innen und Dienstnehmer des Landes Vorarlberg die Möglichkeit, einen Rechtsverstoß bzw Missstand, welcher die Vorarlberger Landesverwaltung betrifft, über ein digitales Hinweisgebersystem zu melden. Hierher gehören insbesondere Rechtsverstöße bzw Missstände im Bereich von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption, sonstige Dienstpflichtverletzungen sowie Compliance- und Ethikverstöße. Das Hinweisgebersystem ist nicht für allgemeine Beschwerden und Anliegen und nicht für Hinweise gedacht, die Bundes- oder Gemeindeangelegenheiten betreffen.

Beim Hinweisgebersystem handelt es sich um einen verschlüsselten elektronischen Meldekanal, über welchen Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber die Möglichkeit haben, Rechtsverstöße und Missstände betreffend die Vorarlberger Landesverwaltung anonym zu melden. Der elektronische Meldekanal enthält einen Meldebogen, der durch die Hinweisgeberin/den Hinweisgeber auszufüllen und abzusenden ist. Nach Abgabe der Meldung wird für jede Hinweisgeberin/jeden Hinweisgeber automatisch ein geschütztes Postfach generiert.

Die Hinweise werden streng vertraulich behandelt. Eine objektive und unabhängige Bearbeitung wird durch die Abteilung Gebarungskontrolle im Amt der Vorarlberger Landesregierung als dafür zuständige Organisationseinheit des Amtes der Vorarlberger Landesregierung gewährleistet.

V. Initiative „Vorarlberg transparent“

Im Dezember 2022 startete die Vorarlberger Landesregierung die Initiative „Vorarlberg transparent“. Ziel ist es unter anderem, Auftragsvergaben, Förderungen und die Öffentlichkeitsarbeit des Landes Vorarlberg transparent und nachvollziehbar darzustellen, sodass jede Bürgerin und jeder Bürger zu jeder Zeit Einsicht nehmen und sich über die Tätigkeit der Landesregierung und der Landesverwaltung bzw über die Verwendung der öffentlichen Mittel des Landes informieren kann. Hierfür wurde ein Transparenzportal eingerichtet.³⁰

30 Transparenzportal des Landes Vorarlberg, abrufbar unter <www.vorarlberg.at/transparenz> (5.10.2023).

A) Auftragsvergaben

Ab dem 1. Juli 2023 eingeleitete Vergabeverfahren, deren Auftragswert oder Wertumfang mindestens 25.000 Euro netto beträgt, sind auf dem Transparenzportal des Landes³¹ zu veröffentlichen. Die Veröffentlichung der vergebenen Aufträge hat spätestens 30 Tage nach Zuschlagserteilung, Abschluss der Rahmenvereinbarung oder Abschluss des Ideenwettbewerbs zu erfolgen.

B) Förderungen

Ab dem 1. Juli 2023 werden Förderungen des Landes an Endbegünstigte, Abwicklungsstellen oder Gebietskörperschaften, die ab dem 1. Juni 2023 beantragt wurden, auf dem Transparenzportal des Landes – soweit datenschutzrechtlich zulässig – veröffentlicht.³² Nicht veröffentlicht werden Landesförderungen, wenn dadurch besondere Kategorien personenbezogener Daten bekannt werden würden oder solche, die das berufliche Fortkommen einer natürlichen Person behindern oder herausfordernde persönliche Lebensumstände offenbaren könnten. Dies gilt auch für indirekte Förderleistungen und Förderrückzahlungen. Der Umfang der Veröffentlichungen wird weiter ausgebaut.

C) Studien, Gutachten, Umfragen, Regierungsbeschlüsse und Öffentlichkeitsarbeit

Seit 1. Jänner 2023 werden Studien, Gutachten und Umfragen des Landes Vorarlberg samt Kosten publiziert.³³ Diese werden binnen drei Monaten nach Abschluss der Arbeit und Kenntnis der Kosten im Volltext auf der Homepage des Landes Vorarlberg veröffentlicht und für die Dauer von drei Jahren bereitgehalten. Informationen zu Regierungsbeschlüssen werden seit dem 1. Juli 2023 auf dem Transparenzportal des Landes veröffentlicht.³⁴ Die Veröffentlichung erfolgt mit einer kurzen

31 Vorarlberg transparent – Aufträge, abrufbar unter <<https://transparenz.vorarlberg.at/tab/auftraege>> (5.10.2023).

32 Vorarlberg transparent – Förderungen, abrufbar unter <<https://transparenz.vorarlberg.at/tab/foerderungen>> (5.10.2023).

33 Veröffentlichung von Studien, Gutachten und Umfragen, abrufbar unter <www.vorarlberg.at/studien-gutachten> (5.10.2023).

34 Informationen zu Regierungsbeschlüssen der Vorarlberger Landesregierung, abrufbar unter <www.vorarlberg.at/-/regierungsbeschl%C3%BCsse-der-vorarlberger-landesregierung> (5.10.2023).

Inhaltsbeschreibung, sodass der Inhalt für die Öffentlichkeit nachvollziehbar wird.

Im Übrigen wurden vom Land Vorarlberg die nach dem Medienkooperations- und -förderungs-Transparenzgesetz (MedKF-TG)³⁵ gebotenen Veröffentlichungspflichten in der Vergangenheit deutlich übererfüllt und dem Landtag regelmäßig zur Verfügung gestellt.³⁶ Seit dem 1. Juli 2023 werden alle entgeltlichen Einschaltungen des Landes ab dem 1. Jänner 2023 auch auf dem Transparenzportal des Landes veröffentlicht.

VI. Schlusswort

Mit den beschriebenen Antikorruptionsmaßnahmen wird deutlich, dass das Land Vorarlberg der Vermeidung und Bekämpfung von Korruption besondere Bedeutung beimisst. Das Land Vorarlberg bekennt sich zu einer Kultur der Unabhängigkeit, Objektivität und Transparenz und lehnt jegliche Form von Korruption ab. Durch zielgerichtete Maßnahmen und der ständigen Weiterentwicklung dieser Instrumente verfolgt das Land Vorarlberg konsequent das Ziel einer korruptions- und friktionsfreien Verwaltung.³⁷

Die Abstimmung der Antikorruptionsmaßnahmen mit den anderen Bundesländern im Rahmen der Länderexpertenkonferenz dient der Weiterentwicklung und Verbesserung der bestehenden Maßnahmen. Durch einen intensiven Informations- und Meinungsaustausch erfolgt ein Austausch von „best practices“ – die Länder lernen voneinander – und eine Koordinierung der Ländermaßnahmen.³⁸ Dies trägt wesentlich zur Verbesserung der Effektivität des Antikorruptionsprogramms des Landes Vorarlberg bei.

35 Bundesgesetz über die Transparenz von Medienkooperationen sowie von Werbeaufträgen und Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Mediums, BGBl I 125/2011.

36 Vorarlberg transparent – Medienaufträge, abrufbar unter <<https://transparenz.vorarlberg.at/tab/medienauftraege>> (5.10.2023).

37 Korruptionspräventionskonzept der Vorarlberger Landesverwaltung, abrufbar unter <www.vorarlberg.at/documents/302033/472040/Korruptionspr%C3%A4ventionskonzept.pdf/9d8b2deb-ae4d-b05f-97a7-72a97956e537?t=1616158891697> (29.6.2023).

38 Jauernig, Korruptionsprävention im Magistrat der Stadt Wien, in: Österreichische Juristenkommission (Hg), Korruption Ursachen – Erscheinungsformen – Bekämpfung (2009) 101.

Compliance Management in der niederösterreichischen Landesverwaltung

I. Einleitung

Das Land Niederösterreich hat in den letzten Jahren ein **Governance Risk Compliance (kurz: GRC) Management System** entworfen und eingerichtet.

Im folgenden Beitrag soll – nach einem kurzen Abriss der Organisation der NÖ Landesverwaltung – ein Einblick in die Struktur und Funktionsweise des GRC Management System ermöglicht werden. In der Zusammenschau mit den anderen Beiträgen der gegenständlichen Publikation wird ein Überblick über die Unterschiedlichkeiten und Gemeinsamkeiten der Compliance-bezogenen Maßnahmen geschaffen.

II. Zielsetzungen

Mit dem GRC Management System in der NÖ Landesverwaltung wurde ein wichtiges Instrument geschaffen, um die korruptionsfreie Organisationskultur für das Amt der NÖ Landesregierung und für die Landesdienststellen zu ergänzen und weiter auszubauen.

Dazu setzte sich das Land Niederösterreich insbesondere folgende Ziele:

- Laufende Förderung einer integren Organisationskultur im Amt der NÖ Landesregierung und in den Landesdienststellen;
- Unterstützung von integrem, regelkonformem und transparentem Verhalten der Leitungsorgane, der Führungskräfte sowie der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter;
- Erhöhung der Handlungssicherheit für alle Landesbediensteten in ethischen Dilemma-Situationen und Graubereichen;

- Stärkung des Vertrauens der Bürgerinnen und Bürger in die Integrität, Objektivität und Unbestechlichkeit der niederösterreichischen Landesbediensteten;
- Schaffung einer Vorbildwirkung des Landes Niederösterreich.¹

III. Organisation der NÖ Landesverwaltung

Gemäß der NÖ Landesverfassung 1979 (NÖ LV 1979) steht an der Spitze der NÖ Landesverwaltung die NÖ Landesregierung als oberstes Verwaltungsorgan. Diese setzt sich aus der Landeshauptfrau, zwei Landeshauptfrau-Stellvertretern und sechs weiteren Landesrätinnen oder Landesräten zusammen.²

Die Landeshauptfrau ist die Vorständin des Amtes der NÖ Landesregierung. Unter der unmittelbaren Aufsicht der Landeshauptfrau obliegt die Leitung des inneren Dienstes des Amtes der Landesregierung dem Landesamtsdirektor, in dessen Verhinderung dessen Stellvertreter.³ Die Leitung des inneren Dienstes umfasst insbesondere den Einsatz personeller und sachlicher Mittel zur Besorgung der anfallenden Aufgaben.⁴

Die NÖ Landesregierung und die Landeshauptfrau bedienen sich bei Erledigung ihrer Aufgaben eines Hilfsorganes, nämlich des Amtes der NÖ Landesregierung.⁵

Nach der Verordnung über die Geschäftsordnung des Amtes der NÖ Landesregierung⁶ besorgt das in Gruppen und Abteilungen gegliederte Amt der Landesregierung⁷ die Geschäfte des selbständigen Wirkungsbereiches des Landes und der mittelbaren Bundesverwaltung.

Als nachgeordnete Dienststellen sind die acht dezentralen Straßenbauabteilungen der Gruppe Straße und die fünf dezentralen Gebietsbauämter der Gruppe Baudirektion zu nennen. Die Aufsicht über die

1 Krammer, Compliance im Überblick (2020) 4.

2 Vgl Art 34 NÖ LV 1979.

3 Vgl § 1 Abs 1 und 3 BVG ÄmterLReg.

4 Vgl Muzak, B-VG Kommentar⁶ (2020) 456.

5 Vgl Art 49 NÖ LV 1979.

6 LGBl 0002/1-0 idF LGBl 94/2019.

7 Nach der Geschäftseinteilung des Amtes der NÖ Landesregierung gliedert sich das Amt der NÖ Landesregierung aktuell in elf Gruppen und 51 Abteilungen.

NÖ Gebietsbauämter obliegt der Leitung der Gruppe Baudirektion,⁸ jene über die Straßenbauabteilungen der Leitung der Gruppe Straße.⁹ Die insgesamt 58 Straßenmeistereien sind wiederum den Straßenbauabteilungen nachgeordnet und deren Leitungen weisungsgebunden.

Daneben werden durch das NÖ Bezirkshauptmannschaften-Gesetz 20 Bezirkshauptmannschaften eingerichtet. Das Gesetz zählt alle Bezirkshauptmannschaften des Landes Niederösterreich auf und weist ihnen subsidiär alle hoheitlichen Aufgaben der Landesverwaltung in erster Instanz zu.¹⁰

Das Gesetz sieht weiters eine Gliederung der Bezirkshauptmannschaften in Bereiche und Fachgebiete und die Regelung der Aufgabengebiete in einer Geschäftseinteilung vor.¹¹

Die Bezirkshauptmannschaft wird als monokratische Behörde eingerichtet, wobei anzunehmen ist, dass die monokratische Behördenorganisation verfassungsrechtlich vorgegeben ist.¹² Die Bezirkshauptfrau oder der Bezirkshauptmann unterstehen in Angelegenheiten des inneren Dienstes der Landeshauptfrau. Diese bedient sich dabei des Landesamtsdirektors. In Fachangelegenheiten hingegen unterstehen die Bezirkshauptfrau oder der Bezirkshauptmann dem zuständigen Mitglied der NÖ Landesregierung.

Die Landeshauptfrau wird darüber hinaus ermächtigt, mit Weisung an die Bezirkshauptfrau oder den Bezirkshauptmann Außenstellen der Bezirkshauptmannschaften einzurichten.¹³

Dieser organisatorische Aufbau stellt auch den Rahmen für die Implementierung des GRC Management Systems in der NÖ Landesverwaltung dar – zumal die Dienststellenleitungen und Zwischenvorgesetzten die tragenden Säulen der Umsetzung sind.

Neben den oben genannten Dienststellen gibt es im Rahmen der NÖ Landesverwaltung noch eine Reihe weiterer, wie etwa die NÖ Landesgesundheitsagentur. Da diese allerdings ein eigenes Compliance Management System haben, wird auf sie im gegenständlichen Beitrag nicht näher eingegangen.

8 Vorschrift „NÖ Gebietsbauämter“, BD1-A-184/009-2017.

9 Vorschrift „Straßenbauabteilungen, Agenden, Aufgaben“, ST1-A-4/028-2010.

10 § 1 Abs 1 iV mit § 3 Abs 4 NÖ Bezirkshauptmannschaften-Gesetz.

11 Vgl § 5 NÖ Bezirkshauptmannschaften-Gesetz.

12 Vgl § 8 Abs 5 lit b Übergangsgesetz 1920.

13 Vgl § 2 NÖ Bezirkshauptmannschaften-Gesetz.

IV. Geltungsbereich und Rechtsgrundlagen des GRC Management System

Das GRC Management System wurde im Jahr 2018 für die NÖ Landesverwaltung ausgerollt. Zurzeit umfasst dieses die Dienststellen des Amtes der NÖ Landesregierung und die 20 Bezirkshauptmannschaften. Nicht umfasst sind die dezentralen Dienststellen, wie Straßenbauabteilungen oder Gebietsbauämter. Das GRC Management System soll aber in näherer Zukunft auch auf diese erweitert werden.

Für jene Dienststellen, an denen das GRC Management System bereits implementiert wurde, gilt es für sämtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, unabhängig vom Ausmaß, der Art oder der Dauer ihrer Beschäftigung.¹⁴

Neben den einschlägigen straf-, zivil- und verwaltungsgesetzlichen Normen wird das gesamte Verwaltungshandeln der Organe der NÖ Landesverwaltung im gegenständlichen Bereich durch weitere Bestimmungen konkretisiert. Anzuführen sind insbesondere folgende Regelungen:

- Verhaltenskodex zur Korruptionsprävention – Die Verantwortung liegt bei mir;
- Länderstandards zur Korruptionsprävention;
- Dienstanweisung „Aufgaben der Innenrevision“ vom 7. März 2021;
- Dienstanweisung „Teilnahme an Repräsentationsveranstaltungen“ vom 11. März 2019;
- Dienstanweisung „Landesbedienstete; verbotene Geschenkannahme und Ehrungen, Korruptionsprävention“ vom 18. März 2022;
- Vorschrift „Nebenbeschäftigung, Gutachten, Nebentätigkeit“ vom 14. September 2021;
- Dienstanweisung „Vergabe öffentlicher Aufträge und Wettbewerbe“ vom 17. Oktober 2019;
- „Richtlinie für die private Nutzung sozialer Medien“ vom 22. Oktober 2018;
- Vorschrift „Dienstweg, Meldepflichten, Dienstverhinderungen“ vom 20. Dezember 2018;

14 Krammer, Compliance 4.

- Dienstanweisung „Externe Beratungsleistungen, Richtlinien für die Beiziehung von externem Expertenwissen“ vom 7. Juni 2022;
- Grundriss Dienstrecht und Personalmanagement.¹⁵

V. Grundelemente des Compliance Management Systems

Ein GRC Management System umfasst „alle Instrumente, Mechanismen und Prozesse [...], die ein regelkonformes Verhalten unter Berücksichtigung ethischer und moralischer Grundsätze gewährleisten sollen.“¹⁶

Die Zielsetzung eines effektiven GRC Management Systems ist es weder, lediglich ein rechtskonformes Verhalten zu erzwingen, noch die laufenden Geschäftsprozesse durch überbordende Maßnahmen zu behindern, es geht vielmehr darum, eine Compliance-Kultur zu etablieren. Durch eine positive Durchdringung der gesamten Belegschaft und eine intrinsische Identifikation mit den Compliance-Regeln der Organisation wird das GRC Management System zum „Selbstläufer“. Dieses Ziel kann jedoch nicht unmittelbar erreicht werden, weshalb jedes GRC Management System auf verschiedenen Ebenen der Organisation ansetzt, woraus sich die Grundelemente eines solchen Systems ergeben:¹⁷

1. Kultur;
2. Ziele/Strategie;
3. Risikoanalyse und Bewertung;
4. Risikobewältigung, IKS-Maßnahmen;
5. Kommunikation;
6. Umsetzung und Evaluierung.

Diese sollen folgend kurz umrissen werden.

¹⁵ Krammer, Compliance 10.

¹⁶ Stadtrechnungshof Wien, MA 5, MA 7, MA 62 und MA 69, Prüfung des Compliance-Managementsystems bei Stiftungen, Fonds und Anstalten, StRH II - 8/2 (2018) 15.

¹⁷ Vgl. Wieland/Steinmeyer/Grüniger, Handbuch Compliance-Management² (2014) 138 f.

1. Kultur

Unter Compliance-Kultur versteht man den Grad, mit dem Rechtstreue und Integrität als Werte von allen Bediensteten akzeptiert und getragen werden.

Bezüglich der Compliance-Kultur kommt den Führungskräften sämtlicher Ebenen eine entscheidende Rolle zu. Ihr Commitment zu den in der Organisation statuierten Compliance-Regeln darf sich nicht nur auf ihre formale Rolle beschränken, vielmehr müssen sie die rechtlichen und moralischen Normen selbst aktiv vorleben. Diese Vorbildfunktion ist auch unter dem Begriff „*Tone From The Top*“¹⁸ bekannt und unterstreicht die Wichtigkeit des Compliance-Programms.

Gleichzeitig sind Integrität und Korruptionsprävention keine reinen Managementaufgaben, sondern fallen in den Verantwortungsbereich jeder einzelnen Mitarbeiterin bzw. jedes einzelnen Mitarbeiters und sind von allen mitzutragen.

Mit seinem Leitbild sowie dem „Verhaltenskodex zur Korruptionsprävention“¹⁹ legt das Land Niederösterreich seine Zielsetzungen und Aufgaben im Zusammenhang mit integrierter Verwaltungsführung und Korruptionsprävention dar.²⁰

Verwaltungsintern wird durch eine Vielzahl an Maßnahmen der Bewusstseinsbildung, Informationsvermittlung und Personalentwicklung eine kontinuierliche Verbesserung der Compliance-Kultur angestrebt. Zu diesen Maßnahmen zählen unter anderem:

- Zielgruppenspezifische Compliance-Schulungen in der Aus- und Fortbildung;
- Bereitstellung von Informations- und Schulungsmaterialien;
- Thematisierung in Mitarbeiterinnen- bzw. Mitarbeitergesprächen und Teambesprechungen.

18 Siehe ua O'Regan, Auditor's Dictionary: Terms, Concepts, Processes, and Regulations (2004) 257 f.

19 Vgl. Weber (Gesamtumsetzung), Verhaltenskodex zur Korruptionsprävention im öffentlichen Dienst (2021).

20 Vgl. Krammer, Compliance 8.

Damit werden folgende Ziele verfolgt:

- Förderung der Compliance-Kultur durch aktives Bekenntnis und Vorbildwirkung der Führungskräfte;
- Erhöhung der praktischen Relevanz und Akzeptanz des Verhaltenskodex für die Bediensteten des Landes Niederösterreich;
- Erhöhung der Handlungssicherheit der Bediensteten des Landes Niederösterreich im Zusammenhang mit Interessenkonflikten.²¹

2. Ziele/Strategie

Wie bereits unter Punkt II. kurz dargestellt, ist die Sicherstellung einer korruptionsfreien Organisationskultur das oberste Ziel des umfassenden GRC Managements System für das Amt der NÖ Landesregierung. Dieses System wird regelmäßig ergänzt bzw weiter ausgebaut.

Die Strategie zur Erreichung dieses Ziels umfasst eine Vielzahl von Maßnahmen, die allesamt darauf ausgerichtet sind, positiv zur Organisationskultur beizutragen. Wie bereits unter Punkt V.1. dargestellt, ist die Durchdringung sämtlicher Hierarchieebenen zur Erreichung einer Compliance-Kultur unerlässlich. Deshalb ist eine der wesentlichen Maßnahmen die möglichst weitreichende Sicherstellung der Compliance²² der Leitungsorgane,²³ der Führungskräfte und der Zwischen-vorgesetzten.

Insbesondere soll durch laufende Schulungsmaßnahmen die Handlungssicherheit für alle Bediensteten in ethisch nicht eindeutigen Situationen und rechtlichen Graubereichen gestärkt werden und so eine integre Organisationskultur im Amt der NÖ Landesregierung sichergestellt werden.

Wesentliche Ziele des GRC Management System sind neben organisationsinterner Maßnahmen, auch zwei externe Faktoren: Zum einen die Stärkung des Vertrauens der Bürgerinnen und Bürger in die Integrität der NÖ Landesverwaltung und zum anderen die Schaffung einer Vorbildwirkung des Landes Niederösterreich.

²¹ Vgl Krammer, Compliance 8.

²² Im Sinne von integrem, regelkonformem und transparentem Verhalten.

²³ Vgl III, letzter Absatz.

3. Risikoanalyse und -bewertung

Risikoanalyse und -bewertung²⁴ gehören zu den wesentlichen Grundelementen eines GRC Management Systems. Nur wenn sämtliche Handlungsfelder auf mögliche Risiken hin analysiert werden, können gezielt Maßnahmen zu deren Bekämpfung getroffen werden. Deshalb wurde bei der Ausrollung des GRC Management Systems in der NÖ Landesverwaltung auf diesen Bereich besonderes Augenmerk gelegt: Mit sämtlichen Dienststellen wurden Workshops veranstaltet, bei denen eine eingehende Auseinandersetzung mit den Themen Risikoidentifikation, Risikobewertung und Risikobewältigung erfolgte. Zielsetzung dieser Workshops war es, die Dienststellenleitungen, sowie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Dienststellen dazu zu befähigen, ihre eigenen Handlungsfelder auf mögliche Risiken hin zu analysieren um eine effektive und effiziente Umsetzung des GRC Management Systems in ihren jeweiligen Bereichen sicherzustellen.

Zur Identifikation der Risiken wurden bei den Workshops „Impulsfragen“ als beispielhafte Hilfestellungen herangezogen (sogenannte *Red Flags*²⁵). So wurde etwa hinterfragt, welche Risiken bei Prozessen, Arbeitsabläufen und IT-Programmen des jeweiligen Bereichs bei der Bearbeitung von übertragenen Aufgaben bestehen können. Insbesondere wurden auch besonders risikoträchtige Prozessschritte identifiziert.

Ferner umfasste der Katalog Fragen nach miteinander unvereinbaren Funktionen und Befangenheiten oder anderen Warnhinweisen (zB Zahlungsanordnung und Zahlungsvollzug, Überschuldung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die im Bereich von Barkassen tätig sind) oder Interessenskonflikten (zB Bearbeitung von Lenkberechtigungsentzügen von Verwandten).

Schließlich galt es zu analysieren, welche Hauptprozesse, Schlüsselstellen bzw. Schlüsselpersonen es gab, bei denen Fehler oder ein Ausfall besonders gravierende Folgen nach sich zogen bzw ob es für Teilbereiche gar keine definierten Abläufe und klare Verantwortlichkeiten gab.

Festzustellen ist, dass die Risikoidentifikation auf Grund ihrer engen Verknüpfung mit dem jeweiligen Aufgabenbereich nur bedingt durch externe Stellen erfolgen kann. Vielmehr war es in diesem Prozess Aufgabe des Fachgebiets Compliance, eine Hilfestellung anzubieten, um

24 Vgl ua Marekfa, Strategisches GRC-Management in Ilmenauer Schriften zur Wirtschaftsinformatik³ (2017) 51 ff.

25 Vgl ua Häfele/Schmeisky, Fraud Red Flags – Warnsignale zur Erkennung wirtschaftskrimineller Handlungen, COMPLIANCEDigital 5 (2010), 233 ff.

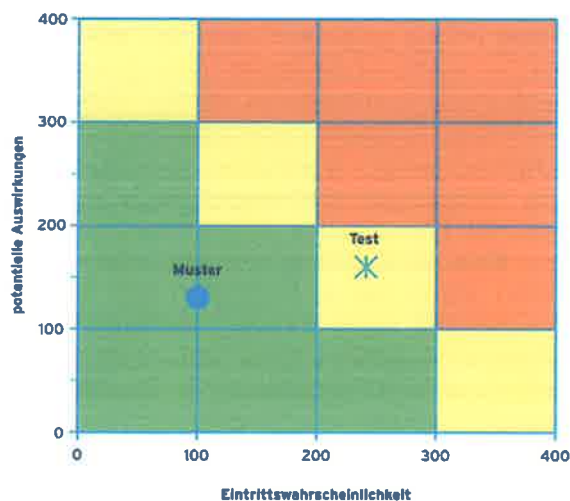
die Risikoidentifikation innerhalb der Organisationseinheit zu ermöglichen.

In einem zweiten Schritt wurden die Dienststellen aufgefordert, die identifizierten Risiken einer Risikobewertung zuzuführen. Dazu wurde das im Bereich des Risikomanagements etablierte COSO-Modell²⁶ verwendet (Risikomatrix²⁷).

Zur Beurteilung wurde eine jeweils 4-teilige Skala gewählt, auf der zwei Parameter zu beurteilen waren: Eintrittswahrscheinlichkeit und potentielle Auswirkungen der Risikoverwirklichung. Zur einfacheren Anwendung wurde das Modell in Form eines Excel-Dokuments zur Verfügung gestellt, in welchem die Gewichtung der Parameter vorgegeben war und somit die Risikobewertung nach Festlegung der beiden Eingangsparameter automatisiert erfolgte.

Bei der Risikobeurteilung waren bereits bestehende Maßnahmen zur Risikobewältigung zu berücksichtigen und diese konkret zu beschreiben.

Abb. 1: COSO-Modell des GRC Management Systems beim Land Niederösterreich



Quelle: Compliance im Überblick (2020)

²⁶ Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) (Hg), Internal Control – Integrated Framework (1992).

²⁷ Vgl. ua Günther, Definition Risikomatrix, in „Gabler Wirtschaftslexikon“, siehe <<https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/risikomatrix-52417/version-275555>> (30.10.2023).

Zusätzlich wurde zur besseren Übersicht und zur zielgerichteten Adressierung der beurteilten Risiken eine Clusterung in Risikokategorien vorgenommen (operatives Risiko, strategisches Risiko, finanzielles Risiko, politisches Risiko, Reputationsrisiko²⁸).

Als weitere Parameter für die anschließende Risikobewältigung war zu analysieren, ob das Risiko Auswirkungen auf andere Organisationseinheiten, die Bürgerinnen und Bürger oder andere Stakeholder zeitigen konnte.

4. Risikobewältigung und IKS-Maßnahmen

Aufbauend auf den vorangegangenen Schritten bildet die Risikobewältigung das nächste Element des GRC Management Systems: Im Wesentlichen gilt es festzustellen, wie den identifizierten Risiken aktuell begegnet wird bzw wie diesen zukünftig besser begegnet werden kann. Die Gesamtheit der Maßnahmen, die getroffen werden, um die Risiken eines Handlungsfeldes zu minimieren oder gänzlich auszuschließen, werden unter dem Überbegriff „Internes Kontrollsystem (IKS)“²⁹ zusammengefasst.

Die Darstellung erfolgt gegliedert nach den identifizierten Risiken und stellt primär dar, welche Maßnahmen schon gesetzt wurden, um das Risiko zu vermeiden bzw zu minimieren. Häufige Maßnahmen sind etwa das Vier-Augen-Prinzip, Aufgaben- und Arbeitsverteilungspläne, dokumentierte (stichprobenartige) Kontrollen, IT-Unterstützung, Prozessbeschreibungen, Wertgrenzen und vergleichbare Maßnahmen. Darauf aufbauend waren die Dienststellen aufgefordert, neue Ideen für Verbesserungen zur Risikovermeidung bzw -minimierung zu entwickeln. In einem weiteren Schritt war zu beurteilen, wie sich die Bewertung des Restrisikos entwickelt, wenn die neu gesetzten Maßnahmen in den Prozessen implementiert werden. Neue Maßnahmen können (müssen aber nicht) zu einer anderen Einschätzung des Restrisikos führen.

Um die Risikobewältigung in den Prozessen zu implementieren, wurden die Dienststellen aufgefordert, den Umsetzungsstatus bei neuen Maßnahmen nach den Kategorien „geplant“, „in Umsetzung“, „verzögert“, und „zurückgestellt“ einzuteilen und jeweils einen Umsetzungsverantwortlichen namhaft zu machen. Um die Umsetzung

28 Vgl Krammer, Compliance 13 ff.

29 Vgl ua Wischermann, Definition internes Kontrollsystem, in „Gabler Wirtschaftslexikon“, siehe <<https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/internes-kontrollsystem-iks-41197/version-264567>> (30.10.2023).

der geplanten Maßnahmen auch zeitlich einschätzen zu können, war ein geplantes Umsetzungsdatum anzugeben (zumindest das geplante Quartal).³⁰

Im Sinne eines kontinuierlichen Monitorings der wesentlichen Risiken und einer Verbesserung der IKS-Maßnahmen wurden die Dienststellen aufgefordert, die Risikomatrix einer regelmäßigen Prüfung auf Aktualität zu unterziehen bzw. die Umsetzung der Maßnahmen zu evaluieren. Berichte zu diesen Prüftätigkeiten sind regelmäßig der Abteilung Landesamtsdirektion, Bereich Revision und Compliance (LAD1-IR), zu übermitteln.

Vorgesehen ist ebenfalls, dass bei einer wesentlichen Veränderung der Risikoeinschätzung (zB Falsch- bzw Nichtbewertung eines wesentlichen Risikos) im Anlassfall jedenfalls eine Überarbeitung vorzunehmen ist. Dies gilt insbesondere auch für jede Art von rechtswidrigem Verhalten oder Compliance-Verstößen. Im Anlassfall ist mit der Meldung des Vorfalls an die LAD1-IR auch eine entsprechende Analyse des IKS sowie eine Evaluierung der Risikomatrix zu übermitteln (siehe auch Punkt V.6. Umsetzung und Evaluierung).

5. Kommunikation

Die Compliance-Kommunikation umfasst Informationen über relevante Normen und Regelungen (zB betreffend Interessenkonflikte, Umgang mit vertraulichen Informationen, Verschwiegenheitspflichten, Verwaltungssponsoring, Geschenkannahme uvm) sowie entsprechende Präventionsmaßnahmen. Diese Informationen und die generelle Bedeutung von Integrität und Compliance werden für die Bediensteten in der NÖ Landesverwaltung auf vielfältige Art und Weise bereitgestellt:

- Im Intranet werden den Bediensteten aktuelle Informationen zum Thema Korruptionsprävention, Interessenkonflikte, Musterschreiben für Geschenkabteilungen, Melderegeln etc zur Verfügung gestellt.
- Ergänzt wird dieses Angebot durch regelmäßige, einschlägige Aussendungen via Elektronischem Aktenlauf (LAKIS) an die Dienststellenleitungen.
- Für interessierte Bürgerinnen und Bürger werden auf der Internetseite des Landes Niederösterreich Informationen zum Thema Com-

30 Vgl Krammer, Compliance 13 ff.

pliance in der NÖ Landesverwaltung (zB der Verhaltenskodex zur Korruptionsprävention) zur Verfügung gestellt.

- In Umsetzung des Niederösterreichischen Hinweisgeberschutzgesetz (NÖ HGSG³¹) wurden sowohl auf der Intranetseite des Amtes der NÖ Landesregierung als auch auf der Intranetseite des Landes Niederösterreich mit dem internen Meldekanal Meldemöglichkeiten für die anonymisierte Einmeldung von Compliance-Verstößen, Verdachtsfällen von Korruption oder Amtsmissbrauch zur Verfügung gestellt.

Wichtigstes Ziel der Compliance-Kommunikation des Amtes der NÖ Landesregierung ist insbesondere das Anbieten von aktuellen Informationen zu den Themen Compliance, Korruptionsprävention und Integrität im öffentlichen Dienst für Bedienstete sowie Bürgerinnen und Bürger. Durch die Schaffung von Meldestellen für Verdachtsfälle von Compliance-Verstößen oder Korruption für Bedienstete wurden Kommunikationswege zum Amt der NÖ Landesregierung eröffnet, die einen wichtigen Baustein für die glaubhafte Kommunikation der Bemühungen in Richtung Compliance und Korruptionsprävention beim Land Niederösterreich bilden.

Als spezielle Form der internen Kommunikation sind die Schulungen und Trainings zum Thema Compliance und Korruptionsprävention zu sehen. Basierend auf dem jährlich aktualisierten Bildungsprogramm der NÖ Landesverwaltung wird eine Vielzahl an Veranstaltungen zur Wissensvermittlung und Sensibilisierung im Bereich Compliance angeboten. Besonders erwähnenswert ist das verpflichtende Schulungsmodul zum Thema Compliance, Risikomanagement und IKS im Rahmen der juristischen sowie der technischen Grundausbildung von Landesbediensteten.³²

6. Umsetzung und Evaluierung

Grundsätzlich erfordern sämtliche im Rahmen des GRC Management Systems getroffenen Maßnahmen eine regelmäßige Kontrolle und Evaluierung. Diese Kontrollfunktion kommt primär den Führungskräften im Rahmen ihrer gesetzlichen Dienstpflichten durch Maßnahmen entsprechend eines IKS sowie durch (interne und externe) Meldungen von Fehlverhalten zu.

31 Vgl LGBI 63/2022 idF LGBI 32/2023.

32 Vgl Krammer, Compliance 10 f.

Bei dienst- und strafrechtlichen Verfehlungen ist eine angemessene Reaktion (rechtliche Sanktionsmöglichkeiten sowie Untersuchung und Nachbereitung von Compliance-Vorfällen) notwendig. Insbesondere ist im Rahmen des GRC Management Systems eine genaue Evaluierung des IKS sowie dessen Lücke, welche zum Vorfall geführt hat, unbedingt erforderlich (siehe auch Punkt V.4.).

Die Implementierung, Überwachung und Verbesserung des GRC Management Systems des Landes Niederösterreich erfolgt in Anlehnung an den PDCA-Zyklus.³³

Abb. 2: PDCA-Zyklus



Quelle: <https://alphadi.de/pdca-zyklus/>

Damit ist sichergestellt, dass Maßnahmen regelmäßig einem Monitoring unterzogen werden und Verbesserungen in die weitere Planung einfließen. Demnach handelt es sich dabei um einen dauerhaften Prozess, der das System ständig weiterentwickelt. Dazu ist es notwendig, bekanntgewordene Risikofelder und Vorfälle zu analysieren und allenfalls erkannte Schwachstellen im System zu beseitigen.³⁴

³³ Plan-Do-Check-Act-Zyklus.

³⁴ Vgl. Bunartz, Praktischer Leitfaden – Qualitätssicherungs- und -verbesserungsprogramm (IPPF Practice Guide), INTERNE REVISIONdigital 2023, abrufbar unter <<https://www.internerevisiondigital.de/ce/praktischer-leitfaden-qualitaetssicherungs-und-verbesserungsprogramm-ippf-practice-guide-pg/detail.html>> (30.10.2023).

Zu den Maßnahmen der Kontrolle und kontinuierlichen Verbesserung zählen:

- Dienst- und Fachaufsicht der Führungskräfte;
- Risikoorientierte Prüfungen der Internen Revision mit Fokus auf Korruptionsprävention;
- Compliance-Reports an die oberste Führungskräfte-Ebene als Unterstützung bei der Wahrnehmung der Führungsverantwortung;
- Ermöglichung von vertraulichen Meldungen über Compliance-Vorfälle (insbesondere bei Verdachtsfällen von Korruption und Amtsmissbrauch) über die Meldekanäle auf der Hinweisgeberplattform des Landes Niederösterreich;
- Koordiniertes Vorgehen bei Verdachtsfällen von Korruption und Amtsmissbrauch;
- Führung einer Statistik über Anzeigen sowie disziplinare und gerichtliche Verurteilungen von Amts- und Korruptionsdelikten.

Durch die Bereitstellung aussagekräftiger Compliance-Berichte wird die Nachvollziehbarkeit neu festgestellter Risiken und der gesetzten Maßnahmen zur Risikominimierung ermöglicht. In diese Berichte fließen auch die regelmäßigen Evaluierungen und Aktualisierungen der Compliance-Risiken (mindestens einmal jährlich), Bewertungen und abgeleitete Maßnahmen ein, um stets einen aktuellen Überblick über den Status des GRC Management Systems geben zu können.

VI. Ausblick

Das GRC Management System des Landes Niederösterreich hatte in seiner noch jungen Geschichte bereits mehrfach Gelegenheit, sich anhand konkreter Anlassfälle zu bewähren und wird laufend optimiert. Das erklärte Ziel des Landes Niederösterreich ist es, eine kontinuierliche Weiterentwicklung und Perfektion dieses Systems vorzunehmen. Insbesondere die Bewusstseinsbildung aller Mitarbeitenden steht dabei im Fokus, da diese die wichtigsten Akteure im aktiven Kampf gegen Compliance-Verstöße und Korruption sind.

Compliance-Regeln und deren Handhabung im oberösterreichischen Landtag

I. Einleitung¹

A) Allgemeine Ausgangssituation

Der Rechtsrahmen für Abgeordnete in den österreichischen Parlamenten wurde in den vergangenen Jahren und wird auch in Zukunft zunehmend komplexer. Längst ist die mit der Abgeordnetenfunktion verbundene Rechtsstellung nicht mehr nur mit den allseits (mehr oder weniger) bekannten Themen der Wählbarkeit, des Mandatsverlustes und der Immunität umschrieben. Bereiche wie Vertraulichkeit und Geheimhaltungsverpflichtungen, Datenschutz, Unvereinbarkeiten, Melde- und Veröffentlichungspflichten von sonstigen Tätigkeiten, Bezügebeschränkung, Lobbying- und Interessenvertretung, Geschenkannahme, Spenden und Wahlwerbungskosten betreffen auch – und zT in besonderem Ausmaß – die Abgeordneten zu den Landtagen. Diese stellen – was mitunter übersehen wird – mit insgesamt 440 auch die zahlenmäßig größte Gruppe von potenziell betroffenen Mandataren im Verhältnis zu den 183 Abgeordneten zum Nationalrat und den (derzeit) 60 Mitgliedern des Bundesrats.

Nachdem die Regelungen einerseits für sich allein zT schon (hoch) komplex, andererseits auch nicht in jeder Hinsicht völlig harmonisiert und auf die Abgeordneten zu den Landtagen nur sinngemäß bzw indirekt anzuwenden sind, sind mitunter schwierige juristische Auslegungs- und Anwendungsfragen die Folge. Wenn auch die Vollziehung der Regelungen nur zu einem kleinen Teil im Bereich der Parlamentsverwaltungen liegt, haben diese in der Praxis dennoch eine wesentliche faktische und praktische Aufgabe bei der Information und auch der individuellen Rechtsberatung der jeweiligen Abgeordneten. Diese erwarten sich einerseits von den Parlamentsdirektionen die Bereitstellung der für sie notwendigen Informationen, aber auch die (möglichst ein-

¹ Das Manuskript wurde Ende Oktober 2023 abgeschlossen; die zitierten Inhalte von Internet-Adressen waren zu diesem Zeitpunkt abrufbar.

deutige) Klärung von konkreten Rechtsfragen zu konkreten Lebenssachverhalten.

B) GRECO-Empfehlungen

Der Evaluierungsbericht für Österreich aus dem Jahr 2017² der Staaten-Gruppe gegen Korruption des Europarats (GRECO³) enthält eine Reihe von Empfehlungen auch „*hinsichtlich von Abgeordneten*“. Der Punkt ii (unter der Zahl 180) fordert „(i) einen Verhaltenskodex (oder Ethik-kodex) für Abgeordnete zu erarbeiten und der Öffentlichkeit zugänglich zu machen; (ii) dafür zu sorgen, dass es einen Mechanismus gibt, um sowohl den Kodex bekannt zu machen als auch um den Abgeordneten Beratung zur Verfügung zu stellen, aber um diese Standards bei Bedarf durchzusetzen (Punkt 26)“.⁴

Dieser Empfehlung folgend hat der Oö Landtag als erstes österreichisches Landesparlament – dem Beispiel des Bundesparlaments in Wien folgend⁵ – sowohl die für die Abgeordneten als auch die für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Landtagsdirektion geltenden Compliance-Regeln und Hinweise übersichtlich zusammengefasst.⁶

2 Der Bericht sowie die anschließenden Compliance-Berichte stehen auf der GRECO-Website zur Verfügung (<<https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/round-4/>>).

3 GRECO („*Groupe d'états contre la corruption*“) ist eine Staatengruppe im Rahmen des Europarats mit dem Ziel, die Einhaltung von Anti-Korruptionsstandards zu überwachen. GRECO (Sitz in Straßburg) wurde 1999 vom Europarat mit dem Ziel gegründet, die Korruption europaweit zu bekämpfen. Dafür gibt es mehrere Evaluierungsrunden zu spezifischen Themen, in denen GRECO Berichte mit all-fälligen Empfehlungen verfasst. Österreich ist seit 1. Dezember 2006 Mitglied. Aktuell hat die Staatengruppe 49 Mitglieder: 48 europäische Staaten (zum aktuellen Status [„eingeschränkte Teilnahme“] der Russischen Föderation vgl Punkt 6 des Beschlusses des Ministerkomitees CM/Res[2022]3) und die USA. Die Empfehlungen an die einzelnen Staaten werden von einem Evaluierungsteam erarbeitet, das sich aus Fachleuten anderer Mitgliedsländer zusammensetzt und von einer Vertreterin bzw einem Vertreter des GRECO-Sekretariats unterstützt wird. Thema der derzeit laufenden vierten Evaluierungsrunde ist die Korruptionsprävention bei Abgeordneten, Richtern und Richterinnen sowie Staatsanwälten und Staatsanwältinnen.

4 Allgemein iZm Verhaltenskodices und vergleichbaren Regelwerken vgl zB den Bundes-Public Corporate Governance Kodex (<https://www.oesterreich.gv.at/themen/steuern_und_finanzen/sonstiges/Seite.800600.html> bzw <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:2ac9ab19-f181-49f2-a75e-2946de9fb379/B-PCGK_Endfassung_2017.pdf>), den Österreichischer Corporate Governance Kodex (<<https://www.corporate-governance.at/>>) und bspw aus jüngerer Zeit Meyer, Neuer Verhaltenskodex für hochrangige Funktionsträger der EZB, EuZW 2023, 602.

5 Vgl dazu FN 7.

6 Vgl Steiner, Die Verhaltensregeln des Oö Landtags, Compliance Praxis 2/2022, 5.

C) Ausarbeitung und Implementierung

Mit Beginn der aktuellen (29.) Gesetzgebungsperiode konnten im Oö Landtag die schon in der letzten Periode initiierten Arbeiten zur Erstellung einer kompakten Publikation zu Verhaltensregeln und Hinweisen für Abgeordnete des Oö Landtags mit deren Beschluss in der Sitzung der Präsidialkonferenz am 26. Jänner 2022 (vorläufig) abgeschlossen werden.

Sowohl inhaltlich als auch vom Gesamtaufbau her orientieren sich die oberösterreichischen Verhaltensregeln im Wesentlichen an den „Verhaltensregeln für Abgeordnete des Nationalrates und Mitglieder des Bundesrates“, die auf der Parlamentshomepage⁷ veröffentlicht sind, angepasst an den spezifischen (zT auch landes[verfassungs]rechtlichen) Rechtsrahmen und die Erfordernisse des Oö Landtags und dessen Abgeordneten. Diese Arbeit fand unter der Federführung der Mitautorin dieses Beitrags als Projektleiterin statt, die über eine langjährige Erfahrung in der Bearbeitung der enthaltenen Themen und Bereiche verfügt.

Das gesamte Dokument wurde und wird allen Landtagsabgeordneten zur Verfügung gestellt und ist im Internet in der aktuellen Fassung veröffentlicht;⁸ bei Bedarf kann es in der Oö Landtagsdirektion auch in gedruckter Form angefordert werden.

II. Leitbild des Oö Landtags

In einem „Leitbild“ vorangestellt sind Kernaussagen iSv allgemeinen Selbstverpflichtungen. Darin bekennen sich die Abgeordneten zum Oö Landtag zu einem Verhalten, das folgenden Grundsätzen entspricht:

Allgemeininteresse/Selbstlosigkeit:

Landtagsabgeordnete handeln im Interesse der Bürgerinnen und Bürger. Sie verwenden keine öffentlichen Mittel, um ihre privaten Interessen zu fördern.

⁷ Vgl. <<https://www.parlament.gv.at/verstehen/nationalrat/abgeordnete/>>; Compliance bzw. Direktlink <https://www.parlament.gv.at/dokument/unterlagen/Verhaltensregeln_und_Praxisleitfaden_fuer_ParlamentarierInnen_NEU_BF.pdf>.

⁸ Vgl. <https://www.land-oberoesterreich.gv.at/files/publikationen/verf_Verhaltensregeln.pdf>.

Unabhängigkeit/Integrität:

Landtagsabgeordnete übernehmen keine Verpflichtungen gegenüber Personen oder Organisationen, die sie unangemessen beeinflussen könnten.

Sie treffen keine Entscheidungen, die von der Absicht bestimmt sind, ihnen selbst, ihrer Familie oder ihren Freunden finanzielle oder sonstige materielle Vorteile zu verschaffen.

Objektivität:

Landtagsabgeordnete treffen ihre Entscheidungen evidenzbasiert.

Verantwortlichkeit/Sorgfalt/Rechenschaftspflicht:

Landtagsabgeordnete übernehmen die volle politische Verantwortung für ihr Verhalten und ihre Entscheidungen.

Sie kümmern sich um die Anliegen der Bürgerinnen und Bürger. Dabei achten sie darauf, dass es nicht zu unzulässiger Einflussnahme kommt.

Sie sind bereit, ihre Entscheidungen kritisch zu hinterfragen.

Offenheit/Transparenz:

Landtagsabgeordnete handeln offen und transparent.

Sie enthalten der Öffentlichkeit keine Informationen vor, außer es gibt dafür nachvollziehbare und rechtmäßige Gründe.

Sie legen jegliches persönliche Interesse offen, wenn es ihr Handeln als Abgeordnete beeinflussen könnte und sie nicht bloß gleich anderen Bürgerinnen und Bürgern betroffen sind.

Bei Interessenkonflikten wägen sie die widerstreitenden Interessen sorgsam gegeneinander ab und treffen eine sachlich begründete Entscheidung.

Redlichkeit/Ehrlichkeit:

Landtagsabgeordnete bemühen sich, in der Öffentlichkeit stets sachliche und wahrheitsgemäße Erklärungen abzugeben. Sie sind bereit, Erklärungen richtigzustellen, wenn sie diesen Anforderungen nicht entsprechen. Sie respektieren die Vertraulichkeit von Informationen und nutzen sie nur zu dem Zweck, zu dem sie ihnen anvertraut werden. Sie umgehen keinen erkennbaren Zweck von Gesetzen.

Vorbildlichkeit:

Landtagsabgeordnete verhalten sich gesetzeskonform und achten die Rechte der Bürgerinnen und Bürger.

Sie verhalten sich höflich, wertschätzend und respektvoll und treten dagegen auf, wenn diese Grundsätze missachtet werden. Das gilt innerhalb und außerhalb des Landtags.

Sie haben bei ihrem Verhalten immer auch das öffentliche Ansehen der Politik im Blick.

Verhaltensregeln im Parlament:

Landtagsabgeordnete respektieren die Bedeutung der Parlamentsdebatten als gelebte Demokratie durch ihre Anwesenheit und Aufmerksamkeit. In ihren Redebeiträgen achten sie die Würde des Landtags, wie sie auch im Verhaltenskodex zum Ausdruck kommt.

Sie respektieren die Unparteilichkeit sowie die Rechte und Pflichten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Oö. Landtagsdirektion.

III. Oö Verhaltensregeln für Abgeordnete

Die weiteren **Inhalte** umfassen jeweils eine übersichtliche Darstellung der geltenden Regelungen sowie eine Sammlung der Rechtsquellen (des Bundes- und des Landesrechts) zum jeweiligen Abschnitt und gliedern sich wie folgt:

1. Allgemeine Rechte und Pflichten der Mitglieder des Oö Landtags
 - 1.1. Angelobung
 - 1.2. Teilnahme an Sitzungen des Oö Landtags, von (Unter-)Ausschüssen und Untersuchungskommissionen
 - 1.3. Aufgaben und Befugnisse der Ersten Präsidentin bzw des Ersten Präsidenten
 - 1.4. Das Stimmrecht
2. Wählbarkeit und Mandatsverlust
 - 2.1. Wählbarkeitsvoraussetzungen
 - 2.2. Beendigung der Mitgliedschaft
3. Öffentlichkeit, Vertraulichkeit und Geheimhaltungsverpflichtungen
 - 3.1. Öffentlichkeit
 - 3.2. Vertraulichkeit
 - 3.3. Kreis der Sitzungsteilnehmerinnen und Sitzungsteilnehmer
4. Unvereinbarkeiten, Melde- und Veröffentlichungspflichten von sonstigen Tätigkeiten sowie Beschränkung von Bezügen öffentlicher Funktionärinnen und Funktionäre
 - 4.1. Unvereinbarkeit von Funktionen/Tätigkeiten
 - 4.2. Meldepflichten und Veröffentlichungspflichten
 - 4.2.1. Melde- bzw anzeigepflichtige und zustimmungspflichtige Tätigkeiten
 - 4.2.2. Mandatsverlust
 - 4.2.3. Meldung der Bezüge nach Einkommenskategorie
 - 4.2.4. Öffentliche Liste
 - 4.3. Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionärinnen und Funktionäre
 - 4.3.1. Allgemeines
 - 4.3.2. Beschränkung der Bezüge hinsichtlich Anzahl und Höhe
5. Immunität
 - 5.1. Berufliche Immunität
 - 5.2. Außerberufliche Immunität

6. Lobbying- und Interessenvertretung
 - 6.1. Beschränkungen für Landtagsabgeordnete
7. Geschenkannahme, Spenden und Wahlwerbungskosten
 - 7.1. Korruptionsstrafrecht
 - 7.2. Spenden und Wahlwerbungskostenbeschränkung
8. Regelungen im Zusammenhang mit Untersuchungskommissionen

In einer **Anlage** sind detaillierte Hinweise und das Formular (Fragebogen) zu den Meldepflichten der Abgeordneten des Oö Landtags nach dem Unvereinbarkeits- und Transparenz-Gesetz⁹ sowie den weiteren einschlägigen Bundes- und Landesgesetzen zusammengefasst.

In der Praxis kommt fast allen der genannten Themenbereiche zumindest punktuell Bedeutung zu. Gewisse Schwerpunkte ergeben sich in den Bereichen Geheimhaltung (und Datenschutz insgesamt), bei den Meldepflichten im Hinblick auf die sog „öffentliche Liste“ sowie den Bezügebegrenzungsregelungen bei Änderungen bzw Übernahme zusätzlicher Funktionen. Dabei tauchen immer wieder eine ganze Reihe von diffizilen Rechtsfragen auf, die mitunter zeigen, dass die bundes(verfassungs)gesetzlichen Regelungen die Situation der Landtagsabgeordneten nicht optimal berücksichtigen.

Die Meldebögen sind – soweit wie möglich – in Frageform aufgebaut; dies hat sich gerade bei der regelmäßig notwendigen Abfrage/Meldung iZm der „öffentliche Liste“ überaus bewährt.

Diese „**öffentliche Liste**“ wird als „Liste der sonstigen Tätigkeiten und Einkommen der Landtagsabgeordneten“ von der Präsidentin bzw vom Präsidenten des Oö Landtags geführt und enthält für den Oö Landtag die vom Unvereinbarkeits- und Transparenz-Gesetz iVm dem Bezügebegrenzungs-BVG (Bundesverfassungsgesetz über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre) vorgesehenen Pflichtangaben. Weitere Angaben finden Sie zT in den Lebensläufen der Landtagsabgeordneten. Die Liste enthält ihr letztes Aktualisierungsdatum sowie folgende Spalten, aus denen sich die von der jeweiligen Abgeordneten bzw vom jeweiligen Abgeordneten (die mit Namen und Fraktionszugehörigkeit alphabetisch aufgelistet sind) gemeldeten Stellungen und Tätigkeiten ergeben:

9 Das aktuell verwendete Meldeformular ist diesem Beitrag als Anhang angeschlossen.

Spalte 1:

§ 6 Abs 2 Z 1 Unv-Transparenz-G	
jede leitende Stellung in einer Aktiengesellschaft, Gesellschaft mit beschränkter Haftung, Stiftung oder Sparkasse, insbesondere als Mitglied des Vorstandes oder Aufsichtsrates einer Aktiengesellschaft, als Geschäftsführer oder Mitglied des Aufsichtsrates einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung, als Stiftungsvorstand oder Mitglied des Aufsichtsrates einer Stiftung oder als Mitglied des Vorstandes oder Sparkassenrates einer Sparkasse	
leitende Stellung	Rechtsform

Spalte 2:

§ 6 Abs 2 Z 2 lit a bis e Unv-Transparenz-G	
jede sonstige Tätigkeit	
a) auf Grund eines Dienst- oder Beschäftigungsverhältnisses unter Angabe des Dienstgebers; b) im selbständigen oder freiberuflichen Rahmen; c) als in eine politische Funktion gewählter oder bestellter Amtsträger, ausgenommen Tätigkeiten im unmittelbaren Zusammenhang mit einer Tätigkeit gemäß § 1 Z 3; d) als leitender Funktionär in einer gesetzlichen oder freiwilligen Interessenvertretung unter Angabe des Rechtsträgers; e) aus der darüber hinaus Vermögensvorteile erzielt werden, ausgenommen die Verwaltung des eigenen Vermögens.	
Werden Vermögensvorteile nach lit a bis e im Rahmen einer Gesellschaft oder juristischen Person erzielt, so ist auch diese anzugeben.	
Tätigkeit/Funktion	Organisation/Rechtsträger

Spalte 3:

§ 6 Abs 2 Z 3 Unv-Transparenz-G	
jede weitere leitende ehrenamtliche Tätigkeit unter Angabe des Rechtsträgers	
Tätigkeit/Funktion	Organisation/Rechtsträger

Spalte 4:

Einkommen*)
§ 9 Abs 1, 3 und 4 Bezügebegrenzungs-BVG iVm § 6 Abs 4, 5 und 7 Unv-Transparenz-G
Durchschnittliches monatliches Bruttoeinkommen nach gesetzlichen Kategorien**) (Meldefrist für Einkommen 2023 endet am 30. Juni 2024)

Legende:

*) Summe der durchschnittlichen monatlichen Bruttobezüge einschließlich von Sachbezügen aus den meldepflichtigen Tätigkeiten (wie aus den beiden ersten Hauptspalten ersichtlich) und aus leitenden Stellungen (gemäß § 6 Abs 2 Z 1 Unv-Transparenz-G) jener Monate eines Kalenderjahres, in denen die bzw der Abgeordnete zur Gänze dem Oö Landtag angehört hat. Die Meldefrist für das betreffende Kalenderjahr endet jeweils am 30. Juni des Folgejahres.

**) =	kein sonstiges meldepflichtiges Einkommen
Kategorie 1 =	1 bis 1.150 Euro
Kategorie 2 =	von 1.151 bis 4.000 Euro
Kategorie 3 =	von 4.001 bis 8.000 Euro
Kategorie 4 =	von 8.001 bis 12.000 Euro
Kategorie 5 =	über 12.000 Euro
... durchschnittlicher Bruttobezug/Monat im Meldezeitraum	

„+“: Werden aus einer Tätigkeit Vermögensvorteile erzielt, wird dies durch das Zeichen „+“ bei der jeweiligen Tätigkeit gekennzeichnet.

Die öffentliche Liste ist im Internet veröffentlicht und kann über <https://www.ooe-landtag.at> → Personen → Die Abgeordneten abgerufen werden.

IV. Verhaltensregeln für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Oö Landtagsdirektion

Zeitgleich mit den Richtlinien und Hinweisen für die Abgeordneten wurden die Verhaltensrichtlinien für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Oö Landtagsdirektion ebenfalls zusammengefasst. Grundlage bieten die für den Bereich des Amts der Oö Landesregierung aufgestellten Richtlinien und Grundsätze des dortigen Verhaltenskodex, die sinngemäß gelten. Ergänzend kommt der auf Bundesebene bestehende Ethikkodex der Parlamentsdirektion als zusätzliche Orientierungshilfe zum Einsatz. Die damit verbundenen Handlungsempfehlungen sollen Leitlinien und eine Hilfestellung für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bieten sowie Sicherheit in Zweifelssituationen geben.

Umfasst sind folgende Bereiche, für die – neben dem Landtagsdirektor – jeweils interne Ansprechpersonen bestehen:

- Arbeiten in der Parlamentsdirektion (Oö Landtagsdirektion), Äquidistanz und korrektes Verhalten
- Transparenz und Verschwiegenheitspflichten, Interessenkonflikte und Befangenheit, Sphärentrennung
- Nebenbeschäftigungen, Weisungen, Geschenke und andere Zuwendungen, Teilnahme an Veranstaltungen
- Kundenbindungsprogramme, Beschaffung, Sponsoring, Lobbying, Nutzung von geistigem Eigentum
- Respektvoller Umgang und Gleichbehandlung, Datenschutz, Umgang mit sozialen Medien

Zugleich wurde eine interne Mailadresse eingerichtet, über die Informationen gegeben und eingeholt werden können.¹⁰

V. Umsetzung, Ziel und Ausblick

Ansprechstelle und für die Vollziehung iSd „one-stop“-Prinzips zuständig sind – wie schon bisher – in erster Linie zwei Bedienstete der Landtagsdirektion. Diese sind zugleich im Rahmen ihrer Tätigkeit für die Direktion Verfassungsdienst im Amt der Oö Landesregierung für

¹⁰ Vgl dazu noch unten unter Punkt VII.

die Abwicklung des Unvereinbarkeits- und Transparenz-Gesetzes in Bezug auf die Mitglieder der Landesregierung zuständig. Damit besteht eine optimale Gesamtübersicht und wird eine einheitliche Umsetzung sichergestellt.

Neben der laufenden Beratung und Information der Abgeordneten sowie der Prüfung der Meldungen bereitet die Landtagsdirektion auch die notwendigen Grundlagen für den Immunitäts- und Unvereinbarkeitsausschuss des Oö Landtags vor, dessen Beschlüsse jeweils auch im Landtagsplenum bekannt gegeben und somit öffentlich werden. Zu den Leistungen dieses „**Kompetenzzentrums Compliance**“ zählen darüber hinaus bspw auch die Entgegennahme der Meldungen und die Führung der öffentlichen Liste nach § 9 Abs 4 Bezügebegrenzungs-BVG iVm § 6 Abs 7 Unvereinbarkeits- und Transparenz-Gesetz für den Landtagspräsidenten, weiters die laufende Beobachtung des Lobbying- und Interessenvertretungs-Registers nach § 9 Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz¹¹ im Hinblick auf potenzielle Berührungspunkte zur Arbeit im Landtag und der Landtagsdirektion zur Sicherstellung transparenter und fairer (Gesetzgebungs)Verfahren.

Ziel dieser Compliance-Aktivitäten des Oö Landtags – die ständig evaluiert und weiterentwickelt werden – ist einerseits die Prävention, andererseits die Stärkung der Eigenverantwortlichkeit. Die Landtagsdirektion informiert in ihren Beratungen und mit den nunmehr bestehenden Dokumenten über den rechtlichen Rahmen und zeigt zusätzlich stets auch Risiken auf, die Folge bestimmter Handlungen oder Unterlassungen sein können.

Insgesamt hat sich das damit bestehende Informations-, Beratungs- und organisatorische System der Verfolgung der Compliance-Interessen iwS im Oö Landtag überaus bewährt. Der Informations- und Vollzugsaufwand ist derzeit weitgehend stabil und routiniert. Nach einer gewissen „Startphase“ zu Beginn der Gesetzgebungsperiode wissen die Abgeordneten und die Landtagsklubs über ihre Rechte und Pflichten sehr gut Bescheid, wovon auch die Landtagsverwaltung profitiert.

Über Rechtsänderungen und allenfalls dadurch geänderte Vollzugsnotwendigkeiten informiert die Landtagsdirektion jeweils unmittelbar. Bei Bedarf werden die Informationen und vor allem die Fragebögen bzw Meldeformulare aktualisiert.

11 Vgl <<https://lobbyreg.justiz.gv.at>>.

Eine zusätzliche Herausforderung bringt die jüngste technische Entwicklung mit sich, die aktuell mit dem Schlagwort „**Künstliche Intelligenz**“ umschrieben wird. Die Auswirkungen der mit den hochkomplexen technischen Möglichkeiten potenziell verbundenen Folgen auf die politischen Funktionsträgerinnen und Funktionsträger sind noch kaum abzuschätzen, bedürfen allerdings strenger Beobachtung und auch staatlicher Regulierung. Dies bedingt wiederum entsprechend hochqualifiziertes Know-how in den Parlamentsverwaltungen. Fragen zur Ethik der Künstlichen Intelligenz¹² sind von den Parlamenten sowohl für Sachverhalte der Gesellschaft insgesamt (einschließlich der Wahlverfahren) als auch für die parlamentsinternen Abläufe, etwa Formen der potenziellen Beeinflussung oder Manipulation von Entscheidungsprozessen, zu beantworten. Schon derzeit betreffen uns KI-basierte Systeme im Bereich der Kommunikation und Information im täglichen Leben, vor allem auch auf politischer Ebene. Nur bspw sind hier die algorithmen-basierte Bereitstellung von Nachrichten und die Moderation von Inhalten in sozialen Medien und Suchmaschinen zu nennen.

Die Verantwortung dafür und die Auseinandersetzung damit wird uns in den nächsten Jahren noch vor große Herausforderungen stellen und Anpassungen der „Spielregeln“ auf allen Ebenen notwendig machen.

VI. Die Tätigkeit (des Immunitäts- und Unvereinbarkeitsausschusses) des Oö Landtags

Nach den Bestimmungen des Unvereinbarkeits- und Transparenz-Gesetzes haben Mitglieder der Oö Landesregierung während ihrer Amtstätigkeit zu beachten:

1. Ein Beruf mit Erwerbsabsicht darf nicht bzw nur mit der Genehmigung des für Immunitäts- und Unvereinbarkeitsangelegenheiten zuständigen Ausschusses des Oö Landtags ausgeübt bzw begonnen werden.¹³
2. Steht ein Unternehmen im Eigentum eines Mitglieds der Landesregierung oder ist dieses Eigentümerin bzw Eigentümer von An-

12 Vgl dazu bspw die UNESCO-Empfehlungen zur Ethik der Künstlichen Intelligenz, neben weiteren Informationen abrufbar über <https://www.unesco.at/wissenschaft/wissenschafts-und-bioethik/ethik-kuenstliche-intelligenz>.

13 § 2 Unv-Transparenz-G iVm § 4 Z 2 des Gesetzes über den Immunitäts- und Unvereinbarkeitsausschuss des Oö Landtags, LGBl 44/1985.

teilsrechten an einer Gesellschaft oder sonstiger Anteilsrechte an einem Unternehmen, so ist es verpflichtet, dies bei Antritt seines Amtes (bzw unverzüglich nach dem Erwerb des Eigentums) dem für Immunitäts- und Unvereinbarkeitsangelegenheiten zuständigen Ausschuss des Oö Landtags unter Angabe des Ausmaßes der bestehenden Anteilsrechte (einschließlich jener der Ehegattin bzw des Ehegatten) anzuzeigen. Liegt eine Beteiligung, einschließlich der der Ehegattin bzw des Ehegatten, über 25 %, so dürfen solchen Gesellschaften oder Unternehmen weder unmittelbar noch mittelbar Aufträge vom betreffenden Land und von wegen einer finanziellen Beteiligung des Landes der Kontrolle des Rechnungshofs gemäß Art 127 Abs 3 B-VG unterliegenden Unternehmen erteilt werden.

3. Ebenso ist eine freiberufliche Tätigkeit eines Mitglieds der Landesregierung und jener Personen anzuzeigen, die mit einem Mitglied der Landesregierung in einer Büro- oder Kanzleigemeinschaft tätig sind. Das Verbot der Auftragserteilung gilt in diesen Fällen sinngemäß.
4. Vom Verbot der Auftragserteilung kann der für Immunitäts- und Unvereinbarkeitsangelegenheiten zuständige Ausschuss des Oö Landtags in den genannten Fällen Ausnahmen zulassen, sofern durch geeignete Vorkehrungen die unbedenkliche Amtsführung sichergestellt ist.¹⁴
5. Eine der im § 4 Unv-Transparenz-G umschriebenen leitenden Stellungen darf nicht bzw nur dann ehrenamtlich eingenommen werden, wenn der Bund bzw das Land Oberösterreich an dem betreffenden Unternehmen beteiligt ist, die Bundesregierung bzw die Landesregierung erklärt, dass die Betätigung im Interesse des Bundes bzw des Landes gelegen ist und der Oö Landtag die Betätigung nachträglich genehmigt.¹⁵

Entsprechend dieser Rechtslage geben die Mitglieder der Oö Landesregierung sämtliche relevanten Informationen bekannt; die Landesregierung legt diese mit Beschluss dem Oö Landtag zur Genehmigung vor. Einstimmige Beschlüsse des Ausschusses sind gemäß der Verfassungsbestimmung des § 5 Abs 1 des Gesetzes über den Immunitäts- und Unvereinbarkeitsausschuss des Oö Landtags endgültig; das

14 § 3 Unv-Transparenz-G iVm § 4 Z 3 und 4 des Gesetzes über den Immunitäts- und Unvereinbarkeitsausschuss des Oö Landtags.

15 §§ 4 und 5 Unv-Transparenz G iVm § 4 Z 5 des Gesetzes über den Immunitäts- und Unvereinbarkeitsausschuss des Oö Landtags.

Landtagsplenum wird damit in solchen Fällen nicht befasst. Nicht einstimmige Beschlüsse des Ausschusses gelten in diesen Angelegenheiten als Sachanträge iSd Landtagsgeschäftsordnung an das Plenum, wobei eine Rückverweisung an den Ausschuss ausgeschlossen ist.

In der parlamentarischen Praxis erstellt die Landtagsdirektion auf Basis der Regierungsvorlage eine Information für den Ausschuss, die alle jeweils relevanten Umstände sowie einen Beschlussvorschlag enthält. Dieser wird idR einstimmig verabschiedet.

Weiters fasst der Immunitäts- und Unvereinbarkeitsausschuss die bereits erwähnten Beschlüsse in Bezug auf die gemäß § 6 Abs 2 Z 1 und § 6a Unv-Transparenz-G meldepflichtigen Tätigkeiten der Abgeordneten des Oö Landtags.

VII. Die Oö Landtags-Compliance-Stelle als Folge der sog Whistleblower-Richtlinie und des Oö Hinweis-Schutzgesetzes

Mit dem Oö Hinweis-Schutzgesetz (Oö HSchG)¹⁶ wurde die Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019, ABI Nr L 305 vom 26.11.2019 S 17, zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden („Whistleblower-Richtlinie“) für das oberösterreichische Landesrecht umgesetzt.

Die Whistleblower-Richtlinie verfolgt das Ziel, eine bessere Durchsetzung des Unionsrechts und der Unionspolitik zu erreichen, indem gemeinsame Mindeststandards zum Schutz hinweisgebender Personen festgelegt werden, welche iZm ihrer beruflichen Tätigkeit Informationen über Verstöße gegen Unionsrecht in bestimmten Bereichen erlangen und diese melden oder offenlegen. In Umsetzung dieser Vorgaben sind interne und externe Meldestellen sowie Meldekanäle einzurichten, bei welchen Meldungen über Verstöße erstattet werden können. Das Oö HSchG regelt die Einrichtung und das Verfahren von internen und externen Meldesystemen sowie den Schutz der hinweisgebenden Personen vor Preisgabe ihrer Identität und vor Benachteiligungen iZm ihrer Hinweisgabe.

§ 5 Abs 6 Oö HSchG nimmt dabei auf den Grundsatz der Gewaltenteilung – ein Bauprinzip der Bundesverfassung – Rücksicht und verpflichtet die genannten Organe, die im staatlichen System besondere

16 LGBl 98/2022.

Rollen einnehmen und einer anderen Staatsgewalt als der Exekutive zuzuordnen sind, zur Errichtung jeweils eigener interner Meldesysteme, welche die Voraussetzungen dieses Landesgesetzes zu erfüllen haben. Da Landtag, Landesrechnungshof und Landesverwaltungsgericht weder „durch Landesgesetz eingerichtete Selbstverwaltungskörper“ im Sinn des Abs 2 Z 3 leg cit noch „sonstige durch Landesgesetz eingerichtete juristische Personen oder juristische Personen, deren Organisationsrecht durch Landesgesetz geregelt wird“ im Sinn des Abs 2 Z 4 leg cit sind, würden sie ohne Sondernorm unter die generelle Kategorie des § 5 Abs 1 fallen („für den Bereich des Landes“); auch die Ausnahmeregel für Selbstverwaltungskörper und juristische Personen mit weniger als 50 Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmern kann daher nicht zur Anwendung kommen. Für eine verfassungskonforme Umsetzung bedarf es somit einer Sonderregelung (ua) für den Landtag, soweit dessen Tätigkeiten in den Anwendungsbereich der RL (EU) 2019/1937 fallen.

Demnach hat die Landtagspräsidentin bzw der Landtagspräsident für den Landtag ein eigenes internes Meldesystem einzurichten, was unter dem Titel „Landtags-Compliance-Stelle (LTCS)“ bereits erfolgt ist. Diese Stelle erfasst die Landtagsverwaltung, da der Kernbereich der parlamentarischen Tätigkeit (worin jedenfalls die Gesetzgebung zu verstehen ist) gemäß Art 4 Abs 2 EUV nicht in den sachlichen Anwendungsbereich der Whistleblower-RL fällt. Zugang zur LTCS haben ausschließlich Bedienstete der Oö Landtagsdirektion, der Büros der Landtagspräsidentin bzw Landtagspräsidenten und der Landtagsklubs; von der Möglichkeit des § 5 Abs 3 Oö HSchG, auch außerhalb dieser Organisationseinheiten stehenden Personen Zugang zum internen Meldesystem zu gewähren, wurde kein Gebrauch gemacht.

Als interne Meldestelle wurden zwei unparteiische Personen innerhalb der Landtagsdirektion benannt, die über einen Meldekanal in Form der gesonderten internen E-Mail-Adresse zu erreichen sind. Die LTCS hat ua Meldungen entgegenzunehmen und zu dokumentieren, die erforderlichen Folgemaßnahmen (zB interne Nachforschungen) zu ergreifen oder eine andere Stelle mit der Meldung und der Ergreifung von Folgemaßnahmen zu befragen und der hinweisgebenden Person innerhalb von drei Monaten eine Rückmeldung zu erstatten. Die LTCS wurde durch eine eigene Seite im Intranet sowie durch entsprechende Informationen allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bekannt gemacht; auf der Intranetseite werden auch weiterführende Informationen über die Nutzung des internen Meldesystems veröffentlicht.

VIII. Resümee

Ziel dieser *Tour d'horizon* war bzw ist es, die vielfältigen Aspekte der verschiedenen Compliance-Regeln iWS und deren Handhabung im Oö Landtag darzustellen. Neben Fragen zur nicht immer klaren und die Situation der Mitglieder der Landesparlamente zT nicht hinreichend berücksichtigenden Rechtslage, geht es dabei auch um die Praxis der Information, der Beratung und der Handhabung der Rechtsgrundlagen sowie der darüberhinausgehenden Richtlinien und freiwilligen Verhaltensregeln. Die in diesem Zusammenhang zweifellos sinnvolle Sensibilisierung und die notwendige „Vollziehung“ der Compliance-Regeln erfolgt durch die Landtagsdirektionen in möglichst professioneller Art und Weise, wobei nicht übersehen werden darf, dass die Landtagsverwaltungen – jedenfalls im Vergleich zur Parlamentsdirektion auf Bundesebene – über (auch in dieser Hinsicht) eingeschränkte Ressourcen verfügen. Dies möge bei zukünftigen weiteren Regelungen durch den Bundes(verfassungs)gesetzgeber zumindest mitberücksichtigt werden.

IX. Ausgewählte Literaturhinweise

Eisner/Kogler/Ulrich, Recht der politischen Parteien³ (2023).

Friedl et al, Compliance in Public Affairs (2012).

Hauer, Korruption, Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung² (2021).

Kathrein, Lobbying und Interessenvertretung, in: Baumgartner (Hg), Öffentliches Recht, Jahrbuch 2013, 291.

Knötzl, Mehr Transparenz im öffentlichen Dienst, Die Republik – das Verwaltungsmagazin, 04/2022, 21.

König, Mit dem Gesetz in Einklang, Die Republik – das Verwaltungsmagazin, 04/2022, 16.

Kreutner, Antikorruption: GRECO gibt Österreich 19 Empfehlungen, Compliance Praxis 2/2023, 28.

Lansky/Egger/Köppl, Lobbying und Recht (2013).

Mlinarsik, Schritt für Schritt zum „perfekten“ Verhaltenskodex, Compliance Praxis 3/2019, 20.

Segalla, Neue Transparenzvorschriften für Parteien, in: Baumgartner (Hg), Öffentliches Recht, Jahrbuch 2013, 251.

Laufend aktuelle Informationen aus dem Themenbereich enthält die Zeitschrift *Compliance Praxis*, weitere Ausführungen zu Teilaspekten enthalten die Standardkommentare und -werke zum österreichischen Verfassungsrecht.

X. Anhang

Oberösterreichische Landtagsdirektion
4021 Linz • Landhausplatz 1



An die

Mitglieder des Oö. Landtags

**Unvereinbarkeiten und öffentliche Liste über
sonstige Tätigkeiten; Durchführungsbestim-
mungen für Landtagsabgeordnete**

Sehr geehrte Frau Abgeordnete!

Sehr geehrter Herr Abgeordneter!

1. Im Unvereinbarkeits- und Transparenz-Gesetz sind für Landtagsabgeordnete Regelungen (insbesondere Meldepflichten) in Bezug auf die Unvereinbarkeit bestimmter anderer Funktionen mit der Tätigkeit als Landtagsabgeordnete bzw. Landtagsabgeordneter und die Transparenz sonstiger Tätigkeiten sowie der Höhe des jeweiligen Einkommens vorgesehen. Dafür gilt in erster Linie das **Unvereinbarkeits- und Transparenz-Gesetz (Unv-Transparenz-G)**.
2. Als **Beilage** übermitteln wir unser aktuell gültiges **Formular zur Meldung der Unvereinbarkeiten und sonstigen Tätigkeiten**, das uns bis spätestens



ausgefüllt zurückgesandt werden sollte. Nach Einlangen der Meldung werden von der Oö. Landtagsdirektion

- die gemäß § 8 iVm. § 6 Abs. 2 Z 1 Unv-Transparenz-G und § 4 Z 6 des Gesetzes über den Immunitäts- und Unvereinbarkeitsausschuss des oberösterreichischen Landtages sowie gemäß § 6a Unv-Transparenz-G **meldepflichtigen Tätigkeiten** (zB leitende Tätigkeiten in einer AG, GmbH etc., Dienstverhältnis zu einer Gebietskörperschaft) dem



für Immunitäts- und Unvereinbarkeitsangelegenheiten **zuständigen Ausschuss des Oö. Landtags zur Beschlussfassung vorgelegt** und

- die gemäß § 6 Abs. 2 und 7 Unv-Transparenz-G **zu meldenden Tätigkeiten** (zB selbständige oder freiberufliche Tätigkeiten, leitende Funktion in einer Interessenvertretung) in die vom Landtagspräsidenten gemäß § 9 Abs. 1, 3 und 4 des Bundesverfassungsgesetzes über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre (**BezBegrBVG**) **zu veröffentlichende Liste** eingetragen.

Etwaige **Aufnahmen oder Beendigungen von Tätigkeiten** während der Dauer der Mitgliedschaft im Oö. Landtag sind der Oö. Landtagsdirektion jeweils **innerhalb eines Monats** nach Aufnahme oder Beendigung mit dem Meldeformular (**Beilage**) bekanntzugeben.

3. Im Frühjahr 2022 werden Sie ein weiteres Schreiben der Oö. Landtagsdirektion erhalten, in dem Sie gemäß § 6 Abs. 4, 5 und 7 Unv-Transparenz-G aufgefordert werden, die **Bezüge** aus den gemäß § 6 Abs. 2 Z 1 und 2 gemeldeten Tätigkeiten bekanntzugeben. Diese Meldung ist jährlich bis zum 30. Juni für das vorangegangene Jahr zu erstatten und in die vom Landtagspräsidenten gemäß § 9 Abs. 1, 3 und 4 BezBegrBVG **zu veröffentlichende Liste** einzutragen.
4. Für Mitglieder des Oö. Landtags sind zudem § 4 BezBegrBVG, wonach diese - abgesehen von der Sonderregelung für Funktionärinnen und Funktionäre von Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern - insgesamt **höchstens zwei Bezüge** oder Ruhebezüge von Rechtsträgern, die der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegen, beziehen dürfen, sowie § 5 BezBegrBVG hinsichtlich einer allfälligen **Kürzung des zweiten Bezugs** oder Ruhebezugs zu beachten. Wir weisen in diesem Zusammenhang insbesondere darauf hin, dass auch Vergütungen, die auf Grund der Tätigkeit als Mitglied eines Aufsichtsrats zustehen, regelmäßig als Bezug im Sinn des BezBegrBVG zu qualifizieren sind, soweit es sich nicht um reine Aufwandsentschädigungen für nachweisbare Aufwendungen und Spesen handelt. Auch bloßes Sitzungsgeld ist unter dieser Voraussetzung grundsätzlich als Bezug anzusehen.
5. Abschließend weisen wir darauf hin, dass Sie als Mitglied des Oö. Landtags gemäß § 1a Unv-Transparenz-G **keinen Lobbying-Auftrag** (= entgeltlicher Vertrag, durch den eine Auftraggeberin oder ein Auftraggeber die Auftragnehmerin bzw. den Auftragnehmer verpflichtet, Lobbying-Tätigkeiten auszuüben; vgl. § 4 Z 2 Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz) annehmen dürfen.

Für allfällige Auskünfte stehen Ihnen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Oö. Landtagsdirektion jederzeit gerne zur Verfügung.

Beilage

Meldung der Unvereinbarkeiten und sonstigen Tätigkeiten der Mitglieder des Oö. Landtags

Name: _____

1. Ich übe eine **leitende Stellung** in einer **Aktiengesellschaft, Gesellschaft mit beschränkter Haftung, Stiftung** oder **Sparkasse** aus, beispielsweise als Mitglied des Vorstands, des Aufsichtsrats, als Geschäftsführerin/Geschäftsführer, Stiftungsvorständin/Stiftungsvorstand oder Mitglied des Sparkassenrats, und ersuche um Zustimmung des zuständigen Ausschusses (§ 8 iVm. § 6 Abs. 2 Z 1 und Abs. 7 Unv-Transparenz-G und § 4 Z 6 des Gesetzes über den Immunitäts- und Unvereinbarkeitsausschuss des oberösterreichischen Landtages):

JA ☐

NEIN ☐

Ich erziele aus dieser Tätigkeit/diesen Tätigkeiten **Vermögensvorteile**:

JA ☐ NEIN ☐

 ↓ ↓

Rechtsträger	Funktion/Tätigkeit seit ¹ :	JA	NEIN
		☐	☐
		☐	☐
		☐	☐
		☐	☐
		☐	☐

¹ Der Zeitpunkt der Aufnahme der Tätigkeit ist anzugeben, wenn zu diesem Zeitpunkt bereits die Mitgliedschaft zum Landtag besteht (vgl. AB 2573 BlgNR 24. GP 5 zu § 9 Abs. 3 BezBegrBVG, wonach in der öffentlichen Liste zu vermerken ist, wenn „eine Tätigkeit nach Beginn, aber während der Mitgliedschaft zu einem Vertretungskörper [...] aufgenommen, zurückgelegt bzw. die aktive Ausübung eingestellt“ wird).

2. a) Ich übe eine Tätigkeit auf Grund eines **Dienst- oder Beschäftigungsverhältnisses** aus
(§ 6 Abs. 2 Z 2 lit. a und Abs. 7 Unv-Transparenz-G):

JA ☐

NEIN ☐

Ich erziele aus dieser Tätigkeit/diesen Tätigkeiten **Vermögensvorteile**:

JA ☐ NEIN ☐

Rechtsträger/Dienstgeberin/ Dienstgeber	Funktion/Tätigkeit seit ¹ :	JA	NEIN
		☐	☐
		☐	☐
		☐	☐
		☐	☐
		☐	☐

- b) Ich stehe als **Richterin/Richter, Staatsanwältin/Staatsanwalt, Beamtin/Beamter im Exekutivdienst (Wachebeamtin/Wachebeamter) oder im übrigen öffentlichen Sicherheitsdienst, Beamtin/Beamter im militärischen Dienst oder Bedienstete/Bediensteter im Finanz- oder Bodenschätzungsdienst** in einem Dienstverhältnis zu einer **Gebietskörperschaft** (auch wenn dieses nicht oder nicht mehr aktiv ausgeübt wird) und ersuche um Entscheidung des zuständigen Ausschusses über die Zulässigkeit der weiteren Ausübung (§ 6a Abs. 1 und 2 zweiter Satz Unv-Transparenz-G):

JA ☐

NEIN ☐

Rechtsträger/Dienstgeberin/ Dienstgeber	Funktion/Tätigkeit seit ¹ :	aktiv/karenziert/...

c) Ich stehe als **sonstige öffentlich Bedienstete/sonstiger öffentlich Bediensteter** in einem Dienstverhältnis zu einer **Gebietskörperschaft (auch wenn dieses nicht oder nicht mehr aktiv ausgeübt wird)** und ersuche um Entscheidung des zuständigen Ausschusses über die Zulässigkeit der weiteren Ausübung (§ 6a Abs. 1 und 2 erster und dritter Satz Unv-Transparenz-G):

JA ☐ NEIN ☐



Rechtsträger/Dienstgeberin/Dienstgeber	Funktion/Tätigkeit seit:	aktiv/karenziert/...

3. Ich übe eine Tätigkeit im **selbständigen oder freiberuflichen Rahmen** aus (§ 6 Abs. 2 Z 2 lit. b und Abs. 7 Unv-Transparenz-G):

JA ☐ NEIN ☐



Ich erziele aus dieser Tätigkeit/diesen Tätigkeiten **Vermögensvorteile**:

JA NEIN
↓ ↓

Rechtsträger/Firma	Funktion/Tätigkeit seit:	JA	NEIN
		☐	☐
		☐	☐
		☐	☐
		☐	☐
		☐	☐

4. Ich übe zusätzlich zu meiner Funktion als Landtagsabgeordnete/Landtagsabgeordneter **weitere politische Funktionen** aus, in die ich gewählt oder bestellt wurde (§ 6 Abs. 2 Z 2 lit. c und Abs. 7 Unv-Transparenz-G):

JA ☐ NEIN ☐



Ich erziele aus dieser Tätigkeit/diesen Tätigkeiten **Vermögensvorteile**:

JA NEIN
↓ ↓

Rechtsträger	Funktion/Tätigkeit seit ¹ :	JA	NEIN
		☐	☐
		☐	☐
		☐	☐
		☐	☐
		☐	☐

5. Ich bin als **leitende Funktionärin/leitender Funktionär** in einer **gesetzlichen oder freiwilligen Interessenvertretung** tätig (§ 6 Abs. 2 Z 2 lit. d und Abs. 7 Unv-Transparenz-G):

JA ☐ NEIN ☐



Ich erziele aus dieser Tätigkeit/diesen Tätigkeiten **Vermögensvorteile**:

JA NEIN
↓ ↓

Rechtsträger/Interessenvertretung	Funktion/Tätigkeit seit ¹ :	JA	NEIN
		☐	☐
		☐	☐
		☐	☐
		☐	☐
		☐	☐

6. Ich erziele darüber hinaus **Vermögensvorteile**; ausgenommen ist die Verwaltung des eigenen Vermögens (§ 6 Abs. 2 Z 2 lit. e und Abs. 7 Unv-Transparenz-G):

JA

☐


NEIN

☐

Rechtsträger	Funktion/Tätigkeit seit:

7. Ich übe eine **leitende ehrenamtliche Tätigkeit** aus (§ 6 Abs. 2 Z 3 und Abs. 7 Unv-Transparenz-G):

JA

☐


NEIN

☐

Rechtsträger	Funktion/Tätigkeit seit:

8. Ich habe eine unter Punkt 1. bis 7. angeführte Tätigkeit beendet:

JA

☐
↓

NEIN

☐

Rechtsträger/Dienstgeberin/ Dienstgeber/Firma/ Interessenvertretung	Funktion/Tätigkeit	Beendigungszeitpunkt

Die Angaben werden gemäß § 8 iVm. § 6 Abs. 2 Z 1 Unv-Transparenz-G sowie § 4 Z 6 des Gesetzes über den Immunitäts- und Unvereinbarkeitsausschuss des oberösterreichischen Landtages und § 6a Unv-Transparenz-G dem für Immunitäts- und Unvereinbarkeitsangelegenheiten zuständigen Ausschuss zur weiteren Behandlung vorgelegt bzw. in der vom Landtagspräsidenten zu führenden öffentlichen Liste gemäß § 9 Abs. 1, 3 und 4 Bundesverfassungsgesetz über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre iVm. § 6 Abs. 2 und 7 Unv-Transparenz-G veröffentlicht. Änderungen, insbesondere die Aufnahme neuer Tätigkeiten, sind der Oö. Landtagsdirektion spätestens innerhalb eines Monats nach Aufnahme bzw. Beendigung der Tätigkeit mit diesem Formular bekannt zu geben.

Ort, Datum

Unterschrift

ERLÄUTERUNGEN:

1. **Vermögensvorteile** im Sinn des § 6 Abs. 2 Unv-Transparenz-G sind alle Bezüge (Geld- und Sachbezüge), Entschädigungen und Ähnliches, die nicht ausschließlich den konkreten Aufwand des Einzelnen abdecken. Kein Vermögensvorteil sind konkrete Aufwandsentschädigungen gegen Einzelrechnungsnachweis sowie pauschalisierte Aufwandsentschädigungen, die den tatsächlichen Aufwand etwa für notwendige Fahrtkosten und sonstige notwendige Spesen nicht übersteigen. Wird etwa ein Dienstauto auch privat genutzt und wird dafür kein angemessenes Entgelt entrichtet, liegt ein zu meldender Vermögensvorteil vor. Bei einer steuerlichen Berücksichtigung als Sachbezug beim Bruttoeinkommen ist diese Nutzung bereits als Vermögensvorteil erfasst und fließt damit in die Meldung der Einkommenskategorie ein.
2. Von einer **leitenden Stellung** im Sinn des § 6 Abs. 2 Z 1 Unv-Transparenz-G ist auszugehen, wenn mit der Tätigkeit Steuerungsfunktionen und ein gesteigertes Ausmaß an übertragener Verantwortung in den angeführten juristischen Personen verbunden sind (zB Mitglied des Vorstands oder Aufsichtsrats einer AG). Im Fall einer Person, die eine Abteilung leitet, liegt eine leitende Stellung jedoch noch nicht vor.
Unter dem Begriff „**Stiftungen**“ sind nicht nur Privaltiftungen, sondern etwa auch Stiftungen nach dem Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz 2015, landesgesetzliche Stiftungen, Stiftungen auf Grund von Sondergesetzen etc. zu verstehen. Tätigkeiten im Rahmen einer **Genossenschaft** sind bei den leitenden Stellungen nicht zu melden, können aber als sonstige oder ehrenamtliche Tätigkeiten meldepflichtig sein. Unter **Sparkassen** sind die Sparkassen im Sinn der §§ 1 bis 3 Sparkassengesetz zu verstehen, nicht jedoch Sparvereine oder Sparkassenvereine im Sinn des § 4 Sparkassengesetz; Tätigkeiten in diesem Zusammenhang können jedoch als sonstige oder ehrenamtliche Tätigkeiten meldepflichtig sein. Sparkassen Aktiengesellschaften sind Kapitalgesellschaften, die nach diesem Gesetz unter dem Begriff Aktiengesellschaften erfasst und somit als solche meldepflichtig sind.
3. Nach § 6 Abs. 2 Z 2 Unv-Transparenz-G sind Dienstverhältnisse bzw. Tätigkeiten, bei denen volle **Karenzierung, Ruhestand, Pension oder Ähnliches** vorliegt, nicht zu melden, da keine aktive Tätigkeit ausgeübt wird. Melde- und Genehmigungspflicht besteht jedoch bei Vorliegen eines Dienstverhältnisses zu einer Gebietskörperschaft gemäß § 6a Unv-Transparenz-G, auch wenn die Tätigkeit nicht oder nicht mehr aktiv ausgeübt wird.

4. Tätigkeiten als in eine politische Funktion gewählte oder bestellte **Amtsträgerinnen/Amtsträger** sind gemäß § 6 Abs. 2 Z 2 lit. c Unv-Transparenz-G meldepflichtig; zB (Vize-)Bürgermeisterin/(Vize-)Bürgermeister, Gemeinderätin/Gemeinderat, Stadträtin/Stadtrat, Obfrau(stellvertreterin)/Obmann(stellvertreter) eines Gemeindeverbands, Bundesparteiobfrau/Bundesparteiobmann oder Bezirksparteiobfrau/Bezirksparteiobmann. Diese Funktionen sind in der Regel mit einem Vermögensvorteil verbunden. Nicht erfasst ist die Tätigkeit als Landtagsabgeordnete/Landtagsabgeordneter selbst und jede Tätigkeit, die unmittelbar auf Grund der Abgeordnetentätigkeit - sozusagen im Rahmen der parlamentarischen Arbeit - ausgeübt wird, sofern die Tätigkeit nicht auch unabhängig von der Abgeordnetentätigkeit ausgeübt werden kann. Nicht meldepflichtig sind daher zB Funktionen als Klubobleute, Ausschussvorsitzende, Ordnerin/Ordner, Schriftführerin/Schriftführer des Landtags oder in Beiräten.
5. **Leitende Funktionärinnen/Funktionäre einer gesetzlichen oder freiwilligen Interessenvertretung** im Sinn des § 6 Abs. 2 Z 2 lit. d Unv-Transparenz-G üben Tätigkeiten mit Steuerungsfunktionen und einem gesteigerten Ausmaß an Verantwortung in gesetzlichen und freiwilligen Interessenvertretungen aus; zB (Vize)Präsidentin/(Vize)Präsident der Wirtschaftskammern, Arbeiterkammern, Landwirtschaftskammern, Ärztekammer und des ÖGB. Keine leitende Funktion im Sinn dieses Gesetzes liegt etwa bei Kammerrätinnen/Kammerräten vor.
6. Nicht umfasst nach diesem Gesetz sind gemäß § 6 Abs. 2 Z 2 lit. e Unv-Transparenz-G **Einkommen aus eigenem Vermögen**; insbesondere Einkommen/Vermögensvorteile aus Kapitalvermögen, bloßer Vermietung oder Verpachtung. Liegt dabei aber ein Gewerbebetrieb vor, besteht eine Meldepflicht (zB Hausverwaltung gegen Entgelt, Betrieb einer Frühstückspension). Maßgeblich ist die Zurechnung der Einkunftsart laut Einkommensteuerbescheid.
7. Unter „**ehrenamtlich**“ im Sinn des § 6 Abs. 2 Z 3 Unv-Transparenz-G ist jede Tätigkeit zu verstehen, auf Grund derer keine Vermögensvorteile im Sinn dieses Gesetzes erzielt werden. Leitende ehrenamtliche Tätigkeiten sind solche, die mit einer Steuerungsfunktion und einem gesteigerten Ausmaß an übertragener Verantwortung verbunden sind (zB Obfrau/Obmann, Schriftführerin/Schriftführer, Kassierin/Kassier sowie die jeweilige Stellvertreterin/der jeweilige Stellvertreter eines Vereins, Parteivorständin/Parteivorstand einer politischen Partei) und für die höchstens konkrete Aufwandsentschädigungen gegen Einzelrechnungsnachweis oder pauschalierte Aufwandsentschädigungen, die den tatsächlichen Aufwand etwa für notwendige Fahrtkosten und sonstige notwendige Spesen nicht übersteigen, bezogen werden.

Seite 8

Korruptionsprävention in der steirischen Landesverwaltung

I. Vorbemerkungen

Korruption ist der bewusste Missbrauch von anvertrauter Macht zum persönlichen Nutzen oder Vorteil.¹

Vor einigen Jahrzehnten wurde Korruption häufig als normale Begleiterscheinung von Gesellschaften als Folge eines rapiden sozioökonomischen Wandels gedeutet.² Auch wurde Korruption manchmal als vermeintlich „opferloses Delikt“ bezeichnet, selbst wenn Korruptionsdelikte tatsächlich nie „opferlos“ sind. Vielmehr hat Korruption nicht nur materielle (zB überteuerte Auftragsvergaben), sondern, was mE noch viel schwerer wiegt, auch immaterielle Schäden (va Reputationsverlust) zur Folge. Die Aufdeckung von Korruptionsfällen und deren gerichtliche Aufarbeitung haben, vermutlich unterstützt durch die mediale (und zum Teil sogar investigative) Berichterstattung, maßgeblich zu einem Meinungswandel in der Gesellschaft dahingehend beigetragen, als bekannt gewordene Korruptionsfälle zunehmend zu einer gesellschaftlichen Ächtung geführt haben.

Auch Studien belegen, dass das Phänomen Korruption viele Gesichter hat und schleichend auftreten kann.³ Korruption ist in allen Gesellschaftsbereichen anzutreffen und macht daher auch vor der öffentlichen Verwaltung nicht halt. Korruption schädigt nicht nur das Ansehen des öffentlichen Dienstes, sondern schadet auch dem Vertrauen der Öffentlichkeit in die Verwaltung, was letztlich auch für den Wirtschaftsstandort nachteilige Auswirkungen hat. Vor allem haben die Bürgerinnen und Bürger ein Recht auf eine „korruptionsfreie“ und effizient arbeitende Verwaltung.

1 *Transparency International*, Corruption Perception Index 2022, abrufbar unter <<https://ti-austria.at>> (21.9.2023).

2 *Sickinger*, Formen und Verbreitung von Korruption in Österreich, Studie des Instituts für Konfliktforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Justiz, 2011, 13 (unveröffentlicht).

3 ZB *Sickinger*, Formen 9 ff.

Für die Steiermark und ihre Landesverwaltung ist es daher unerlässlich, Korruption zu verhindern, zu bekämpfen und mit vorbeugenden Maßnahmen nachhaltig entgegenzuwirken. Als verantwortungsbewusste Landesverwaltung misst das Amt der Steiermärkischen Landesregierung der Korruptionsprävention schon seit dem Jahr 2010 einen besonderen Stellenwert bei und setzt im Rahmen seines Antikorruptionsprogrammes ganz gezielt auf Maßnahmen, um allen Bediensteten die richtigen Antworten für korruptionsgefährdete Situationen zu geben, um so für mehr Sicherheit im Umgang mit sensiblen Situationen zu sorgen. Mit der Mitgliedschaft bei der Nichtregierungsorganisation *Transparency International – Austrian Chapter* (nachfolgend TI-AC), unterstreicht das Land Steiermark zusätzlich noch die Bedeutung einer korruptionsfreien Verwaltung und leistet so auch einen Beitrag im Kampf gegen Korruption.

II. Ausgangslage

Österreich trat am 1. Dezember 2006 der Staatengruppe gegen Korruption als Teilabkommen des Europarates (*Groupe d'Etats contre la Corruption*, im Folgenden GRECO) bei und wurde umgehend einem Evaluierungsverfahren unterzogen. Dabei wurde die österreichische Anti-Korruptionspolitik geprüft und festgestellt, dass Österreich einige Anti-Korruptions-Initiativen ins Leben gerufen hat, sich aber überwiegend in einem frühen Stadium des Kampfes gegen Korruption befindet.⁴

Als Reaktion auf diesen Bericht fasste die Landesamtsdirektorenkonferenz am 15. Jänner 2009 den Beschluss, eine Länderexpertenkonferenz unter dem Vorsitz von Wien mit dem Auftrag einzurichten, „Vorschläge für die Umsetzung der in den Zuständigkeitsbereich der Länder fallenden Empfehlungen von GRECO zu erarbeiten“.⁵

Für die Steiermark war dies der Impuls, ein landesweites Anti-korruptionsprojekt zu initiieren. Unter dem Titel „Steiermärkisches Antikorruptionsprogramm“ wurde im Juli 2010 das Projekt gestartet. Als Projektziele wurden – im Lichte des Berichts von GRECO – die Novellierung des § 58 Steiermärkisches Landes- Dienst- und Besol-

4 GRECO, Evaluierungsbericht Österreich vom 13.6.2008, 57.

5 Zum staats- und organisationsrechtlichen Hintergrund von Länderkonferenzen siehe Gmeiner, Koordiniertes Vorgehen der österreichischen Bundesländer in der Korruptionsprävention, *Compliance Praxis* 2/2019, 20 (20 f).

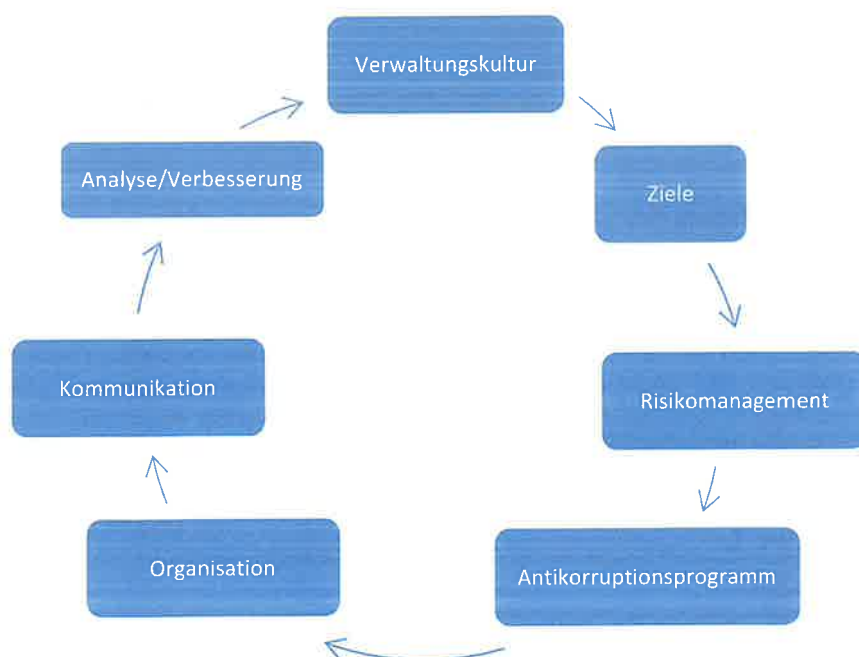
dungsrecht (Stmk L-DBR), welcher das Verbot der Geschenkkannahme normiert, die Schaffung eines Verhaltenskodex und die allfällige Implementierung einer Compliance-Stelle definiert.

Nach Umsetzung des Projektes gab es laufend Weiterentwicklungen und Anpassungen, um den sich stetig ändernden Herausforderungen im Bereich der Korruptionsprävention gewachsen zu sein (siehe nachfolgend).

III. Maßnahmen zur Korruptionsprävention

A) Überblick

Thema dieses Beitrages ist es, ein Bild jener Maßnahmen des Antikorruptionsprogrammes zu skizzieren, welche in der steirischen Landesverwaltung dafür sorgen, Missstände und rechtswidriges Verhalten zu vermeiden.



B) Verwaltungskultur

Die Schaffung einer wertebasierten Organisationskultur und das Zusammenwirken von Maßnahmen zur Korruptionsprävention bilden die Grundvoraussetzung für ein funktionierendes Korruptionspräventionssystem.

Unter einer Organisationskultur werden gemeinsame Grundeinstellungen und Verhaltensweisen im Sinne einer Antikorruptionskultur in der Landesverwaltung verstanden. Den Führungskräften kommt dabei eine ganz wesentliche Vorbildwirkung („*tone from the top*“) zu.

Die in der steirischen Landesverwaltung geltenden Grundeinstellungen werden an mehreren Stellen festgeschrieben:

- **Leitbild des steirischen Landesdienstes**

„[...] Wir achten die Würde der Menschen, agieren partnerschaftlich und fair und lehnen jegliche Form von Diskriminierung ab. [...]“

„[...] Wir erfüllen unsere Aufgaben auf Grundlage der Rechtsvorschriften verlässlich, objektiv, mit positiver Haltung, engagiert und verantwortungsbewusst. [...]“

„[...] Großen Wert legen wir auf Nachvollziehbarkeit und Transparenz gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern. [...]“

- **Verhaltenskodex „Die VerANTWORTung liegt bei mir“**

„[...] Ich trete entschieden gegen jede Form von Korruption auf, denn die VerANTWORTung liegt bei mir! [...]“

„[...] Ich als Teil des öffentlichen Dienstes fühle mich den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit und Loyalität, der Transparenz, der Objektivität und fairen Behandlung, der Integrität sowie der Verantwortlichkeit verpflichtet. [...]“

„[...] Die Rechtsordnung ist Grundlage, Maßstab und Grenze meines Handelns. Ich verhalte mich gesetzeskonform und pflichtbewusst und bringe meinem Gegenüber die gebotene Wertschätzung entgegen. [...]“

„[...] Ich handle stets so, dass mein Handeln fortwährend mit meinem persönlichen, ethischen Wertesystem und dieses mit den im Verhaltenskodex beschriebenen allgemeinen Verhaltensgrundsätzen übereinstimmt. Dadurch leiste ich einen wichtigen Beitrag für die Integrität des öffentlichen Dienstes. [...]“

- **Erlass zum Verbot der Geschenkkannahme**

„[...] Die steirische Landesverwaltung steht für eine Kultur der Unabhängigkeit, Objektivität und Transparenz und muss sich daher auf die Redlichkeit und Vertrauenswürdigkeit der Bediensteten bei deren Dienstausübung verlassen können. Landesbedienstete müssen daher in ihrem gesamten Verhalten darauf achten, dass das Vertrauen der Allgemeinheit in die sachliche Wahrnehmung ihrer dienstlichen Aufgaben erhalten bleibt. Bei geringstem Zweifel, was die Rechtmäßigkeit einer Vorteilsannahme betrifft, ist größte Zurückhaltung geboten sowie Rücksprache mit der Dienststellenleiterin/dem Dienststellenleiter zu halten. [...]“

C) Ziele

Mit den Maßnahmen zur Korruptionsprävention werden im Wesentlichen folgende Ziele verfolgt:

- Einhaltung aller Gesetze, Vorschriften und Regelungen sowie der zugehörigen internen (Verhaltens-)Richtlinien;
- Nachhaltige Vermittlung des Wertesystems und Gewährleistung von Objektivität und Transparenz bei Verwaltungsabläufen;
- Schaffung von Problembewusstsein für sensible Situationen;
- Reduktion struktureller Korruptionsrisiken;
- Schutz der Reputation und Stärkung des Vertrauens in die Landesverwaltung.

D) Identifikation und Beurteilung der Risiken

Maßgeblich bei der Korruptionsprävention ist die Identifizierung und Beurteilung der in Betracht kommenden Risiken. Es gibt Faktoren, die das Korruptionsrisiko erfahrungsgemäß erhöhen (zB wirtschaftliches Interesse an behördlichen Bewilligungen, öffentlichen Auftragsvergaben oder Förderungen an Private) und entsprechende Gegenmaßnahmen erfordern. Deshalb sind die Leitungen der Abteilungen des Amtes so-

wie die Bezirkshauptleute zur Einrichtung von internen Kontrollsystemen (nachfolgend IKS) und Risikomanagementsystemen verpflichtet.⁶

Die Interne Revision hat bereits vor einigen Jahren eine IKS-Checkliste für den inneren Dienst erarbeitet. Diese soll die Dienststellen(leitungen) dabei unterstützen, einen Überblick über die wichtigsten Kontrollsysteme im inneren Dienst inklusive der jeweiligen Rechtsgrundlagen zu erlangen und ihre bereits bestehenden Maßnahmen/Kontrollen zu verbessern bzw. auszubauen.

Voraussetzung und Basis für ein wirksames IKS ist ein systematisches Risikomanagement (nachfolgend RM). Zur Konkretisierung der Verpflichtung zur Einrichtung eines Risikomanagementsystems und in Ergänzung zum diesbezüglichen Erlass der Landesamtsdirektion hat die Interne Revision hierfür einen Leitfaden und einen Vorschlag für ein strukturiertes systematisches RM (Excel-basiertes Tool) ausgearbeitet.

Bei einem systematischen RM geht es im Wesentlichen darum, vorausschauend mögliche Risiken zu erkennen, ihr Gefahrenpotential zu bewerten und festzulegen, wie mit ihnen umgegangen wird. Die zentralen Fragen sind dabei:

- Welchen Risiken bin ich überhaupt ausgesetzt?
- Wie und mit welchem Aufwand lassen sich Risiken ausschließen oder reduzieren?
- Stehen Aufwand und Nutzen von risikoausschließenden oder -minimierenden Maßnahmen in einem angemessenen Verhältnis?
- Wird ein (Rest-)Risiko bewusst eingegangen?

Ein systematisches RM verfolgt folgende Ziele:

- ein grundsätzliches Risikobewusstsein (auf allen Hierarchieebenen) zu entwickeln und eine Risikokultur zu fördern;
- die wesentlichen Risiken proaktiv zu identifizieren, zu bewerten und – sofern sie nicht tolerierbar sind – zu reduzieren, indem geeignete Maßnahmen zur Vermeidung oder Minimierung der Risiken abgeleitet werden (Kosten-Nutzen-Abwägung);

⁶ Siehe dazu die geltende Geschäftsordnung des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung bzw. Dienstanweisung des Landeshauptmannes über die Regelung der Geschäftsführung in der Bezirkshauptmannschaft.

- bestehende interne Kontrollsysteme zu hinterfragen und bei Bedarf anzupassen;
- Verantwortlichkeiten für Risiken, die einer laufenden Beobachtung unterzogen werden sollen, festzulegen;
- vor Fehlern und Qualitätsmängeln zu schützen;
- zur Erreichung der Ziele einer Organisationseinheit beizutragen und die Besorgung der Aufgaben abzusichern.

In diesem Sinne ist ein strukturiertes RM ein fortlaufender Prozess, der aus den Schritten

- Risiken identifizieren,
- Risiken analysieren und bewerten,
- Risiken steuern – Maßnahmen setzen,
- Risiken periodisch überwachen,
- die Wirksamkeit der gesetzten Maßnahmen evaluieren sowie
- einer begleitenden Kommunikation (Berichtswesen)

besteht. Wesentlich ist, dass dieser Prozess kontinuierlich stattfindet. Eine einmal durchgeführte Risikoanalyse ist eine Momentaufnahme, die nach einigen Monaten noch aktuell sein *kann*, auf Grund von Änderungen in den Rahmenbedingungen oder bei den Geschäftsprozessen aber nicht aktuell sein *muss*. Risikoanalysen müssen daher wiederkehrend durchgeführt werden, planmäßig einmal jährlich und (zusätzlich) anlassbezogen, zB bei Eintritt von Risiken, bei organisatorischen oder technischen Änderungen oder der Übernahme neuer Aufgaben (Änderung in der Risikolandschaft).

E) Antikorruptionsprogramm

1. Länderstandards zur Korruptionsprävention

Die oben genannte Länderexpertenkonferenz wurde mit Beschluss der Landesamtsdirektorenkonferenz vom 23. Oktober 2009 ersucht, „ihre Arbeiten fortzusetzen und insbesondere Antikorruptionsmaßnahmen der Länder auch künftig aufeinander abzustimmen, weiter zu entwickeln und der Landesamtsdirektorenkonferenz darüber zu be-

richten.“ Damit war die Länderexpertenkonferenz zur Abstimmung von Antikorruptionsmaßnahmen formell eingesetzt.⁷

Die zuständigen Expertinnen und Experten aus den Landesverwaltungen treffen einander einmal jährlich zu einer ordentlichen Tagung (im Bedarfsfall werden auch außerordentliche Tagungen einberufen), bei welcher ein intensiver fachlicher Diskurs und die Erarbeitung gemeinsamer Länderpositionen stattfinden.

In der Länderexpertenkonferenz zur Abstimmung von Antikorruptionsmaßnahmen wurden einheitliche Länderstandards⁸ zu den Themen Ausbildung, Geschenkannahmeverbot, Nebenbeschäftigung und Unvereinbarkeit, Risiko, Statistik, Zuständigkeiten sowie Verwaltungssponsoring ausgearbeitet. Diese bisher sieben Standards wurden entweder mit entsprechenden Beschlüssen der Landesamtsdirektorenkonferenz zustimmend zur Kenntnis genommen oder es erfolgte eine Zustimmung aller Länder in einem schriftlichen Verfahren.⁹

Für die steirische Landesverwaltung bilden diese Länderstandards eine wesentliche Richtschnur bei der Erarbeitung von Maßnahmen zur Korruptionsprävention. Alle Länderstandards wurden daher bereits im Wesentlichen umgesetzt.

Mit diesen Standards allein ist es jedoch nicht getan. Die steirische Landesverwaltung setzt daher auf eine Reihe weiterer Maßnahmen im Kampf gegen Korruption.

2. *Duales Aus- und Schulungsprogramm*

Für das Land Steiermark liegt der Schlüssel für eine Unternehmenskultur der Unbestechlichkeit, Objektivität und Integrität vor allem in der Aufklärung und Bewusstseinsbildung gegenüber den Gefahren der Korruption aller Bediensteten.

In diesem Sinn leistet das seit dem Jahr 2012 bestehende, duale Ausbildungs- und Schulungsprogramm, das der Wissensvermittlung und Sensibilisierung aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dient, einen essentiellen Beitrag. Dieses Angebot sieht vor, die Landesbediensteten einschließlich der Führungskräfte bedarfsorientiert und unter Be-

7 Siehe *Jauernig/Gmeiner*, Länderstandards zur Korruptionsprävention, in: Wieselthaler (Hg), *Korruptionsprävention in Theorie und Praxis*, Wien (2015) 97 (101 ff).

8 Zu den Länderstandards ausführlich *Jauernig/Gmeiner*, Länderstandards 102 ff.

9 *Gmeiner*, *Compliance Praxis* 2/2019, 22.

dachtnahme auf landesspezifische Erfordernisse mit den Regeln einer ethischen Landesverwaltung vertraut zu machen.

Sämtliche neu eintretende Bedienstete erhalten zu Beginn des Dienstverhältnisses eine Informationsmappe, welche unter einem den Folder „Korruption? Nicht bei uns!“¹⁰ enthält, der alle wesentlichen Spielregeln zum Themenkreis Korruptionsprävention kurz und leicht verständlich darstellt.

Im Rahmen der Grundausbildung ist das Seminar Korruptionsprävention von allen Bediensteten verpflichtend zu absolvieren. In diesem Seminar wird auf die Besonderheiten sowie die Gefahren von Korruption hingewiesen, wobei neben den dienstrechtlichen Regeln auch das Strafrecht vermittelt wird. Ziel des Seminars ist es, bei allen Bediensteten ein Problembewusstsein zu schaffen und ihnen konkrete Handlungsempfehlungen für sensible Situationen mitzugeben.

Außerdem wird im Rahmen des Bildungsprogrammes der Verwaltungsakademie Steiermark jedes Jahr ein Seminar angeboten, das von allen Bediensteten in Anspruch genommen werden kann.

Darüber hinaus werden auf Nachfrage spezifische Schulungen für einzelne Dienststellen angeboten. Die Nachfrage nach solchen Schulungen ist in den letzten Jahren merklich angestiegen.

Durch dieses duale Ausbildungs- und Schulungsprogramm konnten seit dem Jahr 2012 insgesamt circa 3.352 Bedienstete (Stand: August 2023) entsprechend sensibilisiert werden.

Außerdem kommt seit Anfang des Jahres 2023 ein E-Learning Tool¹¹ zum Einsatz, mit welchem nunmehr flächendeckend allen Bediensteten eine bedarfsgerechte Information zu Korruptionsinhalten zur Verfügung gestellt werden kann.

3. Geschenkkannahmeverbot

Seit dem Jahr 2013 gibt es einen Erlass betreffend das (dienstrechtliche) Verbot der Geschenkkannahme, der einen umfassenden Überblick über die geltenden dienst- und strafrechtlichen Regelungen bietet und die Bediensteten durch konkrete Verhaltensempfehlungen in unklaren Situationen (zB Umgang mit Zuwendungen an das Land Steiermark,

10 Siehe nachfolgend unter Punkt E.6.

11 Siehe unter Punkt E.5.

Teilnahme an Veranstaltungen) unterstützt. Dieser Erlass wird laufend aktualisiert (zuletzt: 20. Juli 2023).

Im Erlass wird das dienstrechtliche Verbot der Geschenkkannahme¹² und dessen Ausnahmen umfassend dargestellt. Einleitend wird vor allem auch erklärt, was alles ein Geschenk bzw Vermögensvorteil sein kann. Durch konkrete Beispiele wird die Frage beantwortet, welche kleinen Aufmerksamkeiten im Regelfall unproblematisch und welche Parameter für die Beurteilung wesentlich sind.

Wegen seiner hohen Praxisrelevanz sieht der Erlass auch klare Regeln für den Umgang mit Einladungen zu Veranstaltungen (zB Kultur- oder Sportveranstaltungen, Fortbildungsveranstaltungen, Netzwerktreffen) und die im Rahmen solcher Veranstaltungen gewährten Vorteile (zB Eintrittskarten, Verköstigung vor Ort, Unterbringung) vor. In diesem Zusammenhang wird bestimmt, dass Einladungen zu Veranstaltungen nur dann angenommen werden können, wenn die Teilnahme an der Veranstaltung im dienstlichen Interesse liegt. Die Teilnahme an der Veranstaltung gilt dann als Dienstverrichtung und erfolgt somit in der Dienstzeit.

Hinsichtlich der Wahrnehmung von Repräsentationsaufgaben wird klargestellt, dass Repräsentation voraussetzt, dass Bedienstete das Land Steiermark nach außen vertreten, in der jeweiligen Gesellschaft auch als „offizielle“ Vertretung des Landes Steiermark wahrgenommen werden und dass eine bloße (anonyme) Teilnahme ohne Repräsentationsaufgabe diese Voraussetzung unter Umständen nicht erfüllt (zB Dienststellenleitung gibt Eintrittskarten an Assistentin weiter und diese nimmt dann anonym an der Veranstaltung teil).

Der Information des privaten Sektors (zB durch Gespräche und Musterbriefe) und einem aktiven Auftreten (zB durch Zurückschicken von Geschenken) wird ebenso ein hoher Stellenwert eingeräumt.

4. Verhaltenskodex

Der Verhaltenskodex „Die VerANTWORTung liegt bei mir“¹³ (Stand: 2021), der in breiter Zusammenarbeit von Expertinnen und Experten des Bundes, der Länder, der Städte und Gemeinden sowie der Gewerk-

¹² § 58 Stmk L-DBR.

¹³ BMKÖS, Die VerANTWORTung liegt bei mir. Verhaltenskodex zur Korruptionsprävention im öffentlichen Dienst. Graz 2021, abrufbar unter: <https://www.verwaltung.steiermark.at/cms/dokumente/11830071_99318142/783c20ca/Verhaltenskodex%20zur%20Korruptionspr%C3%A4vention%20im%20%C3%B6ffentlichen%20Dienst.pdf> (21.9.2023).

schaften und von TI-AC ausgearbeitet wurde, ist eine (weitere) praktische Anleitung für das richtige Handeln in der Landesverwaltung.

Der Verhaltenskodex erläutert gebietskörperschaftsübergreifend Regelungen sowohl des Strafrechts als auch des Dienstrechts, ohne jedoch selbst neue Normen zu schaffen. Der Verhaltenskodex dient vor allem dem Bewusstmachen der Tatsache, dass auch scheinbar unbedenkliches Verhalten zum Problem werden kann. Der Verhaltenskodex wurde allen Bediensteten zur verbindlichen Kenntnisnahme übermittelt und stellt seither die Verhaltensrichtlinie innerhalb der steirischen Landesverwaltung dar.

5. E-Learning Tool „Korruptionsprävention im öffentlichen Dienst“

Seit dem vierten Quartal des Jahres 2022 wird über eine neue landesinterne Lernplattform das in Zusammenhang mit dem Verhaltenskodex „Die VerANTWORTung liegt bei mir“ konzipierte E-Learning Tool als zusätzliches Schulungsangebot bereitgestellt, welches flächendeckend allen Bediensteten (im Selbststudium) eine interaktive und flexible Auseinandersetzung mit dem Themenbereich Korruptionsprävention, Compliance und Integrität ermöglichen soll. Dieses Tool vermittelt anhand anschaulicher und praxisnaher Beispiele, wie korruptionsgeneigte Situationen und Interessenskonflikte richtig eingeschätzt sowie vermieden werden können. Die Bediensteten werden dabei unterstützt, mit den diesbezüglichen Herausforderungen im Berufsalltag richtig umzugehen.

Seit Anfang des Jahres 2023 legt eine interne Dienstanweisung fest, dass das E-Learning von allen Bediensteten innerhalb eines bestimmten Zeitfensters verpflichtend zu absolvieren war. Hervorzuheben ist, dass das Tool mit einem Wissens-Quiz abzuschließen ist, bei dem 100 % der Fragen korrekt zu beantworten sind. Die Absolvierung des Tools wird individuell für jede Bedienstete/jeden Bediensteten in der Lernhistorie der Lernplattform dokumentiert.

Eine wiederkehrende Absolvierung im Abstand von drei Jahren ist aus Gründen des Qualitätsmanagements verpflichtend vorgesehen. Bedienstete, die aufgrund ihrer Tätigkeit über keinen PC mit Anbindung an das Landesdatennetz verfügen, werden von ihren Dienststellenleitungen entsprechend geschult. Auf Nachfrage wird auch eine zielgruppenorientierte Schulung an der Landesverwaltungsakademie oder in den Dienststellen vor Ort angeboten.

6. Folder „Korruption? Nicht bei uns!“

Der Folder mit dem Titel „Korruption? Nicht bei uns!“¹⁴ bietet allen Bediensteten einen kompakten und leicht zugänglichen Überblick über jene einfachen Regeln, die einzuhalten sind, um bereits den Anschein von Korruption im Landesdienst zu vermeiden.

Dieser Folder steht allen Dienststellen elektronisch als Download sowie als Druckversion zur Verfügung und wird vor allem allen neuen Bediensteten sowie im Rahmen der Grundausbildung als Information ausgehändigt.

7. Verwaltungssponsoring und sonstige Zuwendungen

Seit Anfang des Jahres 2017 gibt es für die gesamte Landesverwaltung eigene Richtlinien für den Umgang mit Zuwendungen an das Land Steiermark, wenn also Vorteile nicht einzelnen Landesbediensteten, sondern direkt dem Land Steiermark als Rechtsträger zugewendet werden (zB eine EDV-Firma stattet die Büros einer Abteilung mit Flachbildschirmen aus; eine Bank subventioniert eine Veranstaltung einer Bezirkshauptmannschaft durch eine finanzielle Unterstützung, mit der Vortragshonorare und das Buffet finanziert werden). Diese Vorteilszuwendungen sind dann nicht im Lichte des Verbotes der Geschenkannahme, sondern unter dem Aspekt des Sponsorings zu prüfen. Der Erlass stellt klar, dass Sponsoring jedenfalls nicht der Umgehung des Verbots der Vorteils- bzw Geschenkannahme dienen darf.

Zur Vermeidung jeden Anscheins von Parteilichkeit der Verwaltung sieht der Erlass vor, dass Umfang und Art des Sponsorings sowie die Sponsoren für sämtliche Sponsoringmaßnahmen durch die jeweils zuständige Organisationseinheit in schriftlicher Form (zB durch Vertrag oder durch eine Dokumentation der Vereinbarungen) aktenkundig zu machen sind. Der diesem Erlass beigezeichnete Mustervertrag wird häufig als Gerüst für Sponsoringverträge herangezogen. Mit besonderer Sorgfalt sind nicht nur Umfang und Inhalt der Leistungen des Sponsors, sondern auch die Gegenleistungen des Landes Steiermark zu benennen und schriftlich festzuhalten. Als Gegenleistung des Landes Steiermark ist die Darstellung des Sponsors maßgeblich, insbesondere die schriftliche Nennung des Namens, der Firma und der Marke des Sponsors sowie die Präsentation seines Logos oder sonstiger Kenn-

14 Land Steiermark (Hg), „Korruption? Nicht bei uns!“ (abrufbar unter <https://www.verwaltung.steiermark.at/cms/dokumente/11830071_99318142/6d2d7a68/Folder%20Antikorruption.pdf> (21.9.2023)).

zeichen (zB Platzierung des Firmenlogos des Sponsors auf Drucksorten, Nennung des Sponsors auf Sponsorentafeln, Erwähnung des Sponsors in öffentlichen Reden, Aufstellen eines Roll-Ups des Unternehmens). Dort, wo keine angemessene Öffentlichkeitswirkung vorhanden ist, schließt der Erlass ein Sponsoring aus.

Im Sinne der größtmöglichen Transparenz sieht der Erlass auch Berichtspflichten für die Dienststellen vor. Demnach hat jede Abteilung und Bezirkshauptmannschaft den Erhalt von sonstigen Zuwendungen bei Überschreiten des Betrages von 2.500 Euro (bis zum Jahr 2020 war eine Bagatellgrenze von 5.000 Euro vorgesehen) jährlich bis zum 1. März des Folgejahres der Fachabteilung Verfassungsdienst zu melden. Anschließend wird ein Bericht erstellt, welcher der Frau Landesamtsdirektorin vorgelegt wird.

8. Statistische Erfassung von Korruptionsfällen

Um den Gefahren der Korruption zielgerichtet gegensteuern zu können bzw zur Evaluierung gesetzter Maßnahmen zur Korruptionsprävention, wird eine landesspezifische Statistik der zum Begriff „Korruption“ zählenden Tatbestände des Dienst- und Strafrechts, die in der Landesverwaltung beobachtet wurden, geführt.

In einer anonymisierten Statistik werden Anzeigen und rechtskräftige Verurteilungen/Entscheidungen der Strafgerichte und Disziplinarbehörden, jeweils unter Anführung des Strafmaßes, erfasst. Ebenso werden eingestellte Verfahren und Freisprüche registriert.

Die Statistik wird seit dem Jahr 2014 von der zuständigen Abteilung geführt. Dadurch sollen Steuerungsmaßnahmen im Rahmen der Korruptionsprävention unterstützt werden.

F) Organisation

Seit 1. August 2012 ist die Fachabteilung Verfassungsdienst entsprechend der Geschäftseinteilung für Angelegenheiten der Korruptionsprävention („Prävention und Koordinierung“) zuständig. Zu ihren Hauptaufgaben gehört unter anderem die Aufklärung und Bewusstseinsbildung der Bediensteten bezüglich der Gefahren der Korruption, die zentrale Vorgabe einheitlicher Verhaltensstandards sowie die Beratung bei rechtlichen Fragestellungen. Nicht zu ihren Aufgaben gehört die Ahndung von Regelverstößen.

Als Querschnittsmaterie berühren die Maßnahmen zur Korruptionsprävention weitere Dienststellen innerhalb des Amtes:

- Die Führungskräfte haben im Rahmen der Mitarbeiterführung dafür Sorge zu tragen, dass sich die ihnen unterstellten Mitarbeiter regelkonform und den ethischen Grundsätzen entsprechend verhalten. Sie haben sie zu informieren, für die Thematik zu sensibilisieren und gleichzeitig auch im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung unterstützend zu überwachen.
- Der Landesamtsdirektion – Stabsstelle Präsidialangelegenheiten und Interne Revision obliegt die Unterstützung der Abteilungen sowie der Bezirkshauptmannschaften bei der Schaffung eines wirkamen internen Kontrollsystems und eines systematischen Risikomanagementsystems.
- Dienstrechtliche Angelegenheiten und damit auch Regelungen betreffend das Verbot der Geschenkkannahme, Nebenbeschäftigungen und Unvereinbarkeiten sowie die Ahndung von Regelverstößen fallen in die Zuständigkeit der Abteilung 5 Personal.

G) Kommunikation

1. Wissensmanagement

Die landesinterne Online-Plattform („MeinS“) wird zum Bereitstellen von Informationen zum Themenbereich genutzt. Konkret wurde eine eigene Rubrik unter dem Titel „Antikorrruption“ eingerichtet, um eine gezielte Kommunikation in Zusammenhang mit Korruptionspräventionsthemen sicherzustellen. Die Bediensteten finden dort unter anderem Informationen zur telefonischen Erreichbarkeit von Ansprechpersonen, aktuelle Themen, den jeweils geltenden Erlass zum Verbot der Geschenkkannahme, den Verhaltenskodex „Die VerANTORTung liegt bei mir“, den Folder „Korruption? Nicht bei uns!“, Musterformulare zur Ablehnung und Retournierung von Geschenken sowie weitere hilfreiche Unterlagen und Publikationen.

2. Antikorrruptionstelefon sowie E-Mail-Adresse

Ansprechpartner der Fachabteilung Verfassungsdienst können ohne Einhaltung des Dienstweges entweder telefonisch, oder über die eigens geschaffene E-Mail-Adresse (antikorrruption@stmk.gv.at) kontaktiert werden.

Die Expertinnen und Experten geben Tipps zu Korruptionsprävention und beraten bei rechtlichen Fragestellungen bzw Abgrenzungsfragen.

3. Mitarbeiterzeitung

Die Mitarbeiterzeitung „Panther intern“, welche monatlich erscheint, wird als wichtige Informationsplattform für aktuelle Themen zur Korruptionsprävention genutzt.

H) Analyse/Verbesserung des Korruptionspräventionssystems

1. Prüfung durch Kontrolleinrichtungen

Die steirische Landesverwaltung wird regelmäßig durch die Interne Revision, den Landesrechnungshof sowie den Rechnungshof des Bundes im Hinblick auf das Vorhandensein und die Effizienz von Korruptionspräventionsmaßnahmen geprüft.

Die Ergebnisse dieser Prüfungen bilden die Basis für die Verbesserung des Korruptionspräventionssystems.

2. Berichterstattung an Leitung

Der Landesamtsdirektorin wird laufend über die Tätigkeiten der Fachabteilung Verfassungsdienst berichtet; im Anlassfall wird auch ein ad hoc-Bericht erstattet. Neue Erkenntnisse und mögliche Adaptierungen werden zeitnah abgestimmt, um notwendige Maßnahmen zu setzen.

I) Sonstiges

1. Mitgliedschaft bei Transparency International

Transparency International ist eine gemeinnützige internationale Nicht-regierungsorganisation mit Sitz in Berlin. Sie wurde im Jahr 1993 gegründet und hat sich der weltweiten Bekämpfung von Korruption sowie der Prävention von Straftaten, die mit Korruption im Zusammenhang stehen, verschrieben.¹⁵

¹⁵ Vgl dazu <<https://ti-austria.at/ti-austria-der-verein/>> (21.9.2023).

Der für Österreich zuständige Verein *Transparency International – Austrian Chapter* wurde im Jahr 2005 gegründet und bezieht unter einem gegen Korruption und für mehr Transparenz auf nationaler Ebene Stellung.

Das Land Steiermark ist seit dem Jahr 2015 korporatives Mitglied von *Transparency International – Austrian Chapter*, um einen Beitrag im Kampf gegen Korruption zu leisten.

2. Umsetzung EU-Hinweisgeberschutzrichtlinie (Richtlinie 2019/1937/EU)

Am 21. Juni 2022 trat in der Steiermark das Steiermärkische Hinweisgeberschutzgesetz – StHSchG¹⁶ in Kraft. Innerhalb der vorgesehenen Frist von zwei Monaten wurde sowohl eine interne als auch eine externe Meldestelle eingerichtet.

Die interne Meldestelle wurde in der Fachabteilung Verfassungsdienst eingerichtet, die externe Meldestelle in der Landesamtsdirektion – Stabsstelle Präsidialangelegenheiten und Interne Revision. Mit den Aufgaben der externen Meldestelle wurde eine Person eingestellt, die die Aufgaben unabhängig und weisungsfrei besorgt.

Für die beiden Meldestellen wurden e-Government-Formulare ausgearbeitet, welche über das Intranet bzw die Website des Amtes der Landesregierung abrufbar sind. Beim Aufrufen des Formulars werden Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber über den Verfahrensablauf, die zuständigen Ansprechpersonen und die jeweiligen Rechtsgrundlagen informiert. Auch telefonische Meldungen von Hinweisen sind möglich und werden von den Personen betreut, die auch die interne und externe Meldestelle betreuen. Der Anwendungsbereich des StHSchG erstreckt sich auf die Umsetzung der genannten Richtlinie; die Abgabe anonymen Hinweisen ist nicht zulässig.

16 LGBI 42/2022.

Compliance im Team Magistrat Linz

I. Einleitung

Der Magistrat Linz hat einen großen Aufgabenbereich: Es gilt Dienstleistungen bzw Services anzubieten, die Stadt visionär weiterzuentwickeln, Recht zu vollziehen und Krisen zu managen.

Dafür benötigt es eine flexible Organisation, die rasch und unvoreingenommen auf zahlreiche unterschiedliche Herausforderungen reagieren kann. Diese reichen vom Einsetzen eines Krisenstabs mit straffen Entscheidungswegen auf der einen Seite bis zu einem innovativen Partizipationsprozess, bei dem möglichst viele Stimmen gehört und berücksichtigt werden auf der anderen Seite.

Der Aktionsspielraum umfasst im Wesentlichen folgende vier Bereiche:

Dienstleistungen für die Bevölkerung bzw Wirtschaft: Diese Leistungen basieren auf rechtlichen Vorgaben oder werden freiwillig angeboten. In diesem Bereich stehen Serviceorientierung, Flexibilität, einfache Benutzbarkeit (*Usability*) und der Nutzen für die Bevölkerung im Mittelpunkt. Verstärkt spielen dabei Digitalisierung, Datenmanagement und auch die Schaffung neuer Geschäftsmodelle eine wichtige Rolle.

Die **Hoheitsverwaltung** hat die Vollziehung von Rechtsvorschriften als zentrale Aufgabe. Rechtsstaatlichkeit und Nachvollziehbarkeit stehen im Mittelpunkt. Die Organisation muss die Rahmenbedingungen sowie effiziente Prozesse und Systeme schaffen, die die Nachvollziehbarkeit des behördlichen Handelns garantieren. Auch in diesem Bereich wird zugleich auf ein hohes Maß an Serviceorientierung und auf den Nutzen für die Bevölkerung bzw die Wirtschaftstreibenden geachtet.

Die zukunftsorientierte Weiterentwicklung der Stadt wird durch **Innovationen** verschiedener Art vorangetrieben. Hier besteht der höchste Gestaltungsfreiraum auch im Hinblick auf den Einsatz kreativer Arbeitsmethoden und die Entwicklung neuer Geschäfts- und Leistungsfelder. Es sollen Experimentierräume geschaffen werden. Partizipation und Kollaboration stehen im Mittelpunkt.

Krisenmanagement erfordert klare Strukturen und rasche Entscheidungen. Als Organisationsform hat sich die Stabsstruktur bewährt, in der Rollen und Entscheidungsstrukturen klar und straff geregelt sind. Der Vorteil ist Übersichtlichkeit und Schlagkräftigkeit. Die Stabsstruktur bietet sich auch außerhalb von Krisen an, zB wenn Großveranstaltungen geplant bzw umgesetzt werden müssen.

Intensive Kommunikation, hohe Führungskompetenz, eine positiv wirkende Fehlerkultur und Teamgeist verbinden diese vier Aktionsspielräume zur modernen Verwaltung 5.0. Allerdings darf bei diesem Bestreben nach Modernisierung, Effizienzsteigerung und Flexibilität nicht außer Acht gelassen werden, dass die Erwartungshaltung der Bevölkerung gegenüber der Verwaltung auch weiterhin Rechtskonformität, Transparenz und Integrität sind. Compliance und Korruptionsprävention sind daher in einer Stadtverwaltung ebenso wichtig wie Innovationsstrategien. In den folgenden Kapiteln wird daher eine Übersicht über das Compliance-Regelwerk der Linzer Stadtverwaltung gegeben.

II. Strategische Überlegungen

A) Die Unternehmensstrategie des Magistrats Linz

Der Magistrat Linz hat sich im Jahr 2021 eine neue Unternehmensstrategie gegeben und acht Handlungsfelder identifiziert, die in sechs Bereichen auch Compliance-Themen adressieren:

Organisation: Der Magistrat betont die Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung und legt Wert auf Expertise, Engagement und Unparteilichkeit bei der Erfüllung von Aufgaben. Flexibilität in der Organisationsentwicklung und bereichsübergreifende Zusammenarbeit werden gefördert. Diversität, faire Arbeitsumgebungen und Digitalisierung werden als wichtige Aspekte adressiert.

Unternehmenskultur: Eine respektvolle Unternehmenskultur, die Transparenz, Innovation, Fehlerkultur und Changemanagement fördert, wird betont. Mitarbeitende werden ermutigt, den Sinn ihrer Arbeit zu erkennen, und Führungskräfte spielen eine Vorbildrolle.

MitarbeiterInnenorientierung und Personalentwicklung: Der Magistrat strebt an, ein attraktiver Arbeitgeber zu sein, der Talenten aus verschiedenen Altersgruppen offensteht. Die Objektivität in den Auswahlverfahren, das Onboarding inkl Wissensvermittlung für neue Mitarbeitende und Aus- und Weiterbildung sind zentrale Elemente.

BürgerInnenorientierung: Der Magistrat setzt auf einen offenen Dialog und eine intensive Kooperation mit der Bevölkerung. BürgerInnenbeteiligung und transparente Kommunikation sind Schlüsselprinzipien. Es wird auf eine freundliche und professionelle Interaktion mit den BürgerInnen wert gelegt.

Führungskultur: Führungskräfte werden als Vorbilder betrachtet und müssen unterstützend, motivierend und transparent handeln. Die Führungskultur basiert auf Prinzipien wie Vertrauen, Loyalität und Fairness sowie permanenter Lernbereitschaft.

Rahmenbedingungen und Methoden: Der Magistrat setzt auf Digitalisierung von Abläufen und Services, Datenmanagement, zukunftsfähige IT-Strategien und Prozessorientierung. Zielvereinbarungen, effektives Controlling und Budgetverantwortung sind ebenfalls wichtige Instrumente.

Diese Handlungsfelder zeigen, dass der Magistrat Linz ein starkes Engagement für Compliance und professionelle Arbeitsweise in seiner Organisation verfolgt, um die Bedürfnisse der BürgerInnen und der Stadt bestmöglich zu erfüllen und den Herausforderungen der heutigen Zeit gerecht zu werden.

Die Compliance- und Antikorruptionskultur in einer Organisation ist eine wichtige Grundlage für ein umfassendes Korruptionspräventionssystem. Darunter versteht man die Grundhaltung und Herangehensweise einer Organisation und ihrer Mitarbeitenden bei Beeinflussungsversuchen und das Verhalten der Leitungsorgane im Sinne einer Vorbildwirkung.

B) Die Compliance-Organisation

1. Compliance als Führungsaufgabe

Der Grad, in dem Mitarbeitende die Compliance-Richtlinien befolgen und entsprechende Maßnahmen unterstützen, hängt, wie viele Maßnahmen in einer Organisation, maßgeblich von der vorbildlichen Haltung der Führungskräfte ab. Kurz gesagt, Compliance ist eine zentrale Führungsaufgabe. Eine vorbildliche persönliche bzw klare Haltung der Führungskräfte fördert die Awareness für das Thema Compliance, was wiederum eine grundlegende Voraussetzung für ein effektives Präventionssystem ist. Insbesondere in der Verbindung zwischen Regelwerken und einer gelebten Compliance-Kultur können Führungskräfte eine

herausragende Funktion einnehmen. Untersuchungen¹ haben mehrfach gezeigt, dass ethische Führung nicht nur die Arbeitsleistung verbessert oder die Zufriedenheit der Mitarbeiter steigert, sondern auch die Bereitschaft zur Einhaltung von Regeln beeinflusst. Die Bedeutung von Compliance wird im Magistrat Linz klar kommuniziert und im Zweifelsfall hat die Einhaltung der Regeln und Integrität höchste Priorität und wird auch klar sanktioniert. Andernfalls wird nicht nur die Glaubwürdigkeit der Führungskraft beeinträchtigt, sondern auch die grundlegende Bedeutung des Themas. Letztlich könnte dies auch dazu führen, dass die oben ausgeführte Unternehmensstrategie ein Papier für die Schublade wird und nicht von den Kolleginnen und Kollegen gelebt wird. Compliance hat daher auch in den regelmäßigen Sitzungen des Führungsboards, bestehend aus der Magistratsdirektorin, der Personaldirektorin und dem Finanzdirektor im Magistrat Linz eine wesentliche Bedeutung, denn auch die Schaffung der Position einer Compliance-Beauftragten, entbindet Führungskräfte nicht von ihrer Verantwortung, präventive Maßnahmen in ihren täglichen Ablauf zu integrieren. Korruptionsprävention ist jedoch nicht nur eine Aufgabe der Führung, sondern lebt von einem konstruktiven Austausch zwischen Compliance-Beauftragten, Führungskräften, Personalvertretung und Mitarbeitern. Ein gemeinsames Verständnis und idealerweise eine einheitliche Ausrichtung sind unerlässlich für ein wirksames Compliance-System. Dies hat sich etwa sehr positiv gezeigt als das Projekt zur Implementierung des HinweisgeberInnensystems im Magistrat Linz durchgeführt wurde. Ebenfalls hat Compliance einen großen Stellenwert in der Aus- und Weiterbildung, in der internen Kommunikation und in den jährlichen Zielgesprächen.

2. Compliance Beauftragte und deren Qualifikation

Im Magistrat Linz wurde in der Organisation die Rolle der Compliance-Beauftragten implementiert. Aktuell wird die Aufgabe von zwei Kolleginnen wahrgenommen. Insgesamt werden dafür 100 Stunden pro Jahr erbracht. Der Aufgabenbereich umfasst folgende Aufgaben:

- Konzeption und (Weiter-)Entwicklung des Compliance-Management-Systems, dazu gehört die Etablierung von Strukturen und Prozessen und eine entsprechende Aus- und Weiterbildung;
- Erstellung und Weiterentwicklung der Compliance-Richtlinie;

¹ Siehe <<https://wirtschaftspsychologie-aktuell.de/magazin/fuehrung/ethische-fuehrung-wirkt>> (2.11.2023).

- Identifikation und Analyse der Risikopotenziale in Abstimmung mit dem Risikomanagement und der Internen Revision;
- Entwicklung von Vorschlägen zur Bewältigung der Compliance-Risiken;
- Beratung des Führungsboards, insbesondere zu relevanten Normen (Gesetze, Richtlinien, Verhaltensstandards, etc);
- Steuerung relevanter Informationsflüsse im Bereich Compliance. Darunter wird die Koordination der Informationsverteilung unter Beachtung von rechtlichen Informationsbarrieren, Vertraulichkeitsbereichen sowie Interessenskonflikten verstanden. Ferner die Kommunikation von Compliance-Risiken durch Informationsschreiben, digitalen Informationsangeboten oder Schulungen und Unterweisungen, inkl der Dokumentation aller Kommunikationsmaßnahmen;
- Kontrolle typischer Interessenskonflikte;
- Überwachung der Einhaltung sowohl von gesetzlichen als auch von ethischen Richtlinien.

3. Compliance-Richtlinie

Im Magistrat Linz legt eine Compliance-Richtlinie die entsprechenden Verhaltensnormen fest und bildet das Herzstück der Vorgaben an die Organisation. Die Mitarbeitenden des Magistrates Linz erhalten damit eine Handlungsanleitung, die ihnen das Erkennen und Vermeiden eines verpönten Verhaltens erleichtern soll.

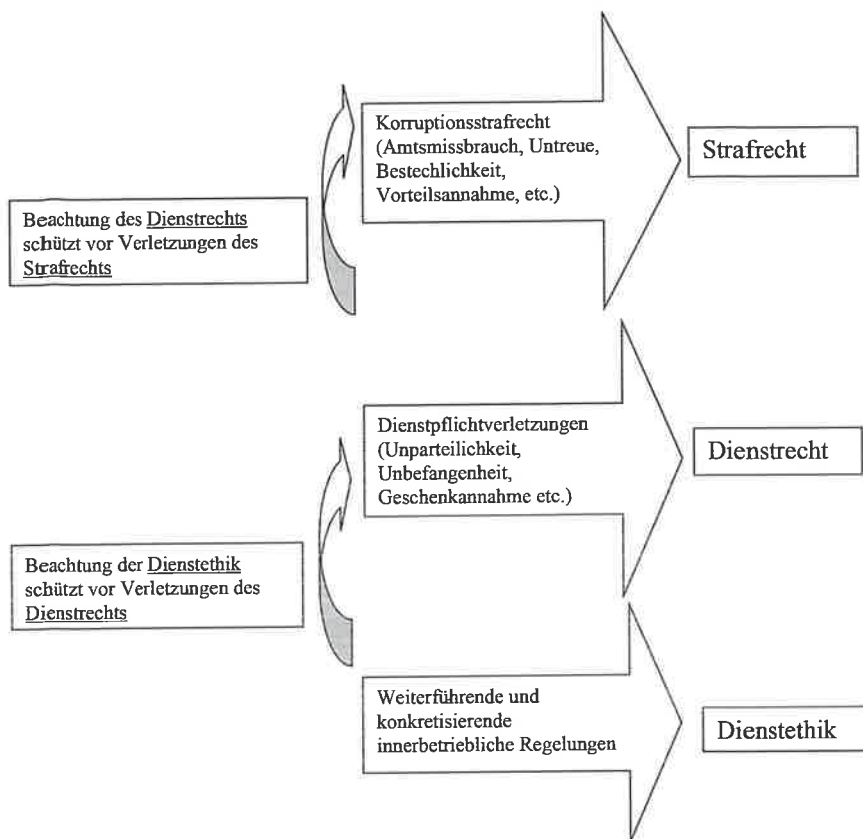
Folgende Unterscheidung wurden hier getroffen und soll anhand der unten dargestellten Grafik² auch veranschaulicht werden:

Compliance bzw Regeltreue bedeutet sinngemäß die Einhaltung von Gesetzen und Normen, aber auch von freiwilligen Verhaltensregeln in Unternehmen und die Beachtung von ethischen Werten.

Korruption ist der Missbrauch einer Vertrauensstellung in Wirtschaft, Verwaltung oder Politik, um einen ungerechtfertigten Vorteil zu erlangen. Korruption beeinträchtigt nicht nur das Vertrauen der Bevölkerung in die staatlichen Organe und schädigt damit die Volkswirtschaft, son-

² In Anlehnung an *Jauernig*, Auf dem Weg zum Ethikmanagement. Korruptionsprävention im Wiener Magistrat, Perspektiven 2/2004.

dern ist bei korruptem Verhalten auch mit straf- und dienstrechtlichen Konsequenzen zu rechnen.



Die Compliance-Richtlinie hält Dienstpflichten fest, stellt einen Verhaltenskodex auf, fasst die wesentlichen strafrechtlichen Konsequenzen zusammen und geht auf die dienstrechtlichen Aspekte näher ein.

a) Dienstpflichten

Alle MitarbeiterInnen der Stadt Linz sind verpflichtet, ihre dienstlichen Aufgaben unter Beachtung der geltenden Rechtsordnung und der innerdienstlichen Regelungen unparteiisch und uneigennützig mit den zur Verfügung stehenden Mitteln zu besorgen und ihre Unbefangenheit sicherzustellen.

Sie haben im Dienst und außer Dienst alles zu vermeiden, was die Achtung und das Vertrauen, die ihre dienstliche Stellung erfordern, beeinträchtigen und dem Ansehen der Landeshauptstadt Linz schaden könnte.

Ferner haben sich diejenigen der Ausübung des Amtes zu enthalten und ihre Vertretung zu veranlassen, wenn wichtige Gründe vorliegen, die geeignet sind, ihre volle Unbefangenheit in Zweifel zu ziehen.

Auch sind sie verpflichtet, aktuelle oder potenzielle Interessenskonflikte den jeweiligen Vorgesetzten unverzüglich und unaufgefordert in vollem Umfang offenzulegen. Alle Mitarbeitenden werden auch bei Dienstantritt entsprechend angelobt.

Sie dürfen keine Nebenbeschäftigung ausüben oder direkte oder indirekte Unternehmensbeteiligungen halten, welche die Vermutung der Befangenheit in Ausübung ihres Dienstes hervorrufen könnte. Nebenbeschäftigungen sind zu melden und einmal jährlich von den Führungskräften nachweislich auf deren Aktualität zu überprüfen.

Ganz klar wird festgehalten, dass im Hinblick auf die amtliche Stellung für sich oder einem Dritten keine Geschenke, andere Vermögensvorteile oder sonstigen Vorteile angenommen oder gefordert werden dürfen. Orts- oder landesübliche Aufmerksamkeiten von geringem Wert gelten nicht als ein solches Geschenk (z.B. Blumen, Kaffee, Kugelschreiber, typische Werbegeschenke etc.).

Um gewissen gesellschaftlichen Usancen Rechnung tragen zu können, wurde als Ausnahme definiert, dass Ehrengeschenke angenommen werden dürfen. Dabei handelt es sich um Geschenke, die Mitarbeitende von Behörden, Gerichten, Universitäten, Schulen, Partnerstädten usw. für Verdienste oder aus Höflichkeit erhalten.

b) Verhaltenskodex

Im Verhaltenskodex wird de facto festgelegt, dass Mitarbeitende so zu handeln haben, dass die Glaubwürdigkeit bzw. das Vertrauen in die Linzer Stadtverwaltung nicht gefährdet werden. Im Zentrum stehen Integrität und Unbestechlichkeit. Es wird unterstrichen, dass Transparenz eine hohe Bedeutung hat und Entscheidungen nachvollziehbar dokumentiert werden müssen. Ebenfalls wird der sorgsame Umgang mit vertraulichen Informationen eingemahnt und ein fairer und kooperativer Umgang mit Partnern eingefordert.

Mitarbeitende werden im Rahmen des Verhaltenskodex sensibilisiert bzw. methodisch unterstützt, selbstständig potenzielle Inter-

essenskonflikte zu erkennen. Auch in diesem Abschnitt der Compliance-Richtlinie wird das Thema der Geschenkkannahme thematisiert und unterstreicht damit, dass dieses Thema in den letzten Jahren eine besondere Relevanz erhalten hat. Neben der Geschenkkannahme werden auch Aussagen bzw Handlungsanleitungen im Umgang mit Einladungen zu Veranstaltungen, Essenseinladungen, Nebenbeschäftigungen und Sponsoring getroffen. Die Missachtung der insbesondere im Verhaltenskodex angeführten Dienstpflichten kann von der Einleitung disziplinarer Schritte bis hin zur Entlassung führen. Für BeamtInnen tritt bei einer gerichtlichen Verurteilung automatisch Amtsverlust ein, wenn die verhängte bedingte Freiheitsstrafe ein Jahr übersteigt oder die nicht bedingt nachgesehene Freiheitsstrafe sechs Monate übersteigt. Bei Vertragsbediensteten wird in einem solchen Fall eine Entlassung erfolgen.

c) Strafrechtliche Konsequenzen

In diesem Abschnitt der Richtlinie erfolgt eine rechtliche Abgrenzung zwischen Amtsmissbrauch, Bestechlichkeit, Vorteilsannahme und Untreue. Während Amtsmissbrauch keine Vorteilszuwendung erfordert, sind Bestechlichkeit und Vorteilsannahme von einer solchen abhängig. In einigen Fällen können Amtsmissbrauch und Bestechlichkeit gleichzeitig vorliegen, wobei die strengere Strafe angewendet wird.

Zusätzlich wird Untreue (§ 153 StGB) erwähnt, die sich auf Handlungen in der Privatwirtschaftsverwaltung und in Unternehmen bezieht. Untreue wird begangen, wenn jemand bewusst interne Pflichten verletzt und dadurch der Organisation einen Vermögensnachteil zufügt.

Die Abgrenzung und das Verständnis dieser Straftaten sind entscheidend, um die Integrität in der Verwaltung und in Unternehmen aufrechtzuerhalten und sicherzustellen, dass Compliance-Standards eingehalten werden.

Die wesentlichen Delikte lauten wie folgt:

- Bestechlichkeit (§ 304 StGB): Hierbei handelt es sich um das Fordern, Annehmen oder das Sich-Versprechen-Lassen eines Vorteils für ein pflichtwidriges Amtsgeschäft. Diese Tat kann von allen AmtsträgerInnen begangen werden.
- Vorteilsannahme (§ 305 StGB): Diese Straftat bezieht sich auf das Fordern oder die Annahme eines Vorteils für ein pflichtgemäßes Amtsgeschäft. Auch hier können alle AmtsträgerInnen strafbar sein.

- Vorteilsannahme zur Beeinflussung (§ 306 StGB): Dieser Tatbestand pönalisiert das „Anfüttern“ von Bediensteten in der Hoheitsverwaltung im Hinblick auf zukünftige Amtstätigkeiten.
- Verletzung des Amtsgeheimnisses (§ 310 StGB): Diese Bestimmung bezieht sich auf die Offenlegung oder Verwertung von Geheimnissen, die ausschließlich durch die amtliche Tätigkeit bekannt wurden. Die Offenlegung oder Verwertung darf kein öffentliches oder berechtigtes privates Interesse verletzen.
- Mißbrauch der Amtsgewalt (§ 302 StGB): Amtsmissbrauch wird begangen, wenn jemand, der in der Hoheitsverwaltung tätig ist, sich bewusst ungesetzlich verhält und beabsichtigt, jemandem Schaden zuzufügen. Dies kann durch ungesetzliche Handlungen im Zusammenhang mit Amtsgeschäften geschehen.

Neben der strafrechtlichen Komponente, die nicht in jedem Fall bei Verstößen gegen die Compliance-Bestimmungen der Stadt Linz relevant sind, sind aber auch die dienstrechtlichen Konsequenzen zu berücksichtigen.

Auf expliziten Wunsch der Mitglieder des Gemeinderates und der Stadtregierung gaben sich die politischen Entscheidungsträger mittels Gemeinderatsbeschluss³ im Jahr 2022 einen eigenen Verhaltenskodex, der im Wesentlichen die Inhalte umfasst, die auch für die Mitarbeitenden gelten.

Auch dieser Kodex stellt eine Handlungsanleitung für die Stadtsenats- und Gemeinderatsmitglieder dar, die ihnen das Erkennen und Vermeiden eines verpönten bzw. gesetzwidrigen Verhaltens erleichtern und sie in ihrem Handeln und Tun leiten soll. Er soll demnach auch einen wichtigen Beitrag zur Prävention von Korruption leisten und das Vertrauen der Bevölkerung in die Zuverlässigkeit und Objektivität der Politik stärken. Die Mitglieder des Stadtsenats und Gemeinderats tragen dafür mit ihrem Handeln als öffentliche Hand eine besondere Verantwortung.

4. *Schwerpunkt Compliance im Vergabemanagement*

Städte und Gemeinden zählen als öffentliche Auftraggeber zu den größten Investoren. Für korruptionsfreies Wirtschaften werden der Informationsaustausch zwischen öffentlichem und privatem Sektor und

³ <https://www.linz.at/politik/verhaltenskodex.php>

gemeinsame Maßnahmen zur Ablehnung von Korruption immer wichtiger. Eine transparente Kommunalverwaltung stellt dabei ein wichtiges Signal für den Wirtschaftsstandort Österreich dar. Vor dem Hintergrund dieser bedeutenden Rolle im Wirtschaftsleben wurde ein eigener Leitfaden zum Thema Compliance im Vergaberecht im Magistrat Linz verfasst.

Der Leitfaden bietet eine Handlungsanleitung für die Abwicklung von Vergabeverfahren nach dem Bundesvergabegesetz 2018 im Magistrat Linz. Er richtet sich an Führungskräfte und VergabepraktikerInnen und enthält Empfehlungen zur Korruptionsprävention, Vermeidung von Interessenkonflikten und wettbewerbsbeschränkenden Absprachen bei Vergabeverfahren (§ 168b StGB). Sehr ausführlich wird auf das Interne Kontrollsystem bzw 4-Augen-Prinzip eingegangen. Ferner wird auf die Problematiken im Zusammenhang mit den erforderlichen Vorarbeiten im Vorfeld einer Ausschreibung und das Erfordernis der Einholung von Vergleichsangeboten und die Risiken im Zusammenhang mit dem sogenannten Nachforderungsmanagement (Claim-Management) eingegangen. Ein wichtiger Aspekt des Leitfadens betrifft die Grundsätze und den Inhalt der Ausschreibungsunterlagen. Es wird darauf hingewiesen, dass die Ausschreibungsunterlagen klar und verständlich formuliert sein sollten, um Missverständnisse und Unklarheiten zu vermeiden. Zudem sollten die Unterlagen alle notwendigen Informationen enthalten, um den BieterInnen eine fundierte Teilnahme am Vergabeverfahren zu ermöglichen. Bei der Leistungsbeschreibung als Herzstück jeder Vergabe wird betont, dass diese so präzise wie möglich formuliert sein sollte, um eine eindeutige Abgrenzung der Leistungen zu ermöglichen. Ein weiterer wichtiger Aspekt des Leitfadens betrifft die Durchführung von aufklärenden BieterInnengesprächen. Es wird empfohlen, dass die Gespräche in kommissioneller Form geführt werden sollten, um eine einheitliche Vorgehensweise sicherzustellen. Zudem sollten die Gründe und Ergebnisse der Gespräche in der Dokumentation festgehalten werden. Auch die Vermeidung von wettbewerbsbeschränkenden Absprachen wird ausführlich behandelt. Es wird darauf hingewiesen, dass die BieterInnen vor der Abgabe ihrer Angebote über die Bedeutung und Folgen von wettbewerbsbeschränkenden Absprachen informiert werden sollten. Ein weiterer wichtiger Punkt im Leitfaden betrifft den formalen Abschluss des Verfahrens durch den Vergabevermerk. Es wird betont, dass der Vergabevermerk alle notwendigen Informationen enthalten sollte, um eine eindeutige Nachvollziehbarkeit des Vergabeverfahrens zu ermöglichen. Schließlich werden auch die Ausschlussgründe im Vergabeverfahren behandelt. Es wird empfohlen, dass die Ausschlussgründe klar und eindeutig formuliert sein sollten,

um eine einheitliche Anwendung zu ermöglichen. Zudem sollten die Ausschlussgründe bereits in den Ausschreibungsunterlagen bekannt gemacht werden. Daneben enthält der Leitfaden Verweise auf weitere Serviceangebote und Musterformulare, die bei der Abwicklung von Vergabeverfahren hilfreich sein können. Insgesamt bietet der Leitfaden eine umfassende und praxisnahe Orientierungshilfe für die Abwicklung von Vergabeverfahren nach dem Bundesvergabegesetz 2018 und leistet einen wesentlichen Beitrag, in diesem sensiblen und wichtigen Aufgabenbereich korrekt und transparent zu agieren.

5. HinweisgeberInnensystem

Mit 16. Dezember 2019 ist die Hinweisgeberschutzrichtlinie der EU („EU-Whistleblower-Richtlinie“) in Kraft getreten. Die darin enthaltenen Mindeststandards mussten bis spätestens 17. Dezember 2021 in Österreich umgesetzt werden. In Österreich wurde das nationale Umsetzungsgesetz, das HinweisgeberInnenschutzgesetz (HSchG), schließlich mit etwas Verspätung beschlossen und ist seit dem 25. Februar 2023 in Kraft.⁴ Im Zentrum der Richtlinie steht der Schutz der HinweisgeberInnen (*Whistleblower*) durch ein System, das Anonymität und Vertraulichkeit gewährleistet, sodass mögliche Missstände besser aufgedeckt werden können. So sieht die EU-Whistleblower-Richtlinie etwa vor, dass den HinweisgeberInnen drei Formen der Meldung ermöglicht werden müssen: innerhalb des Unternehmens bzw der juristischen Personen des öffentlichen Rechts (intern), extern an eine Behörde (Festlegung durch Mitgliedstaat) oder durch Offenlegung, zB an soziale Medien. Die Meldungsinhalte der EU-Whistleblower-Richtlinie sind auf Bereiche beschränkt, die im Interesse der Öffentlichkeit liegen, wie zB. das öffentliche Auftragswesen, der Datenschutz oder das Beihilfenrecht (Erweiterung durch Mitgliedstaaten möglich). Der Magistrat Linz und die wesentlichen Unternehmen der Unternehmensgruppe Linz haben eine digitale Lösung für die fristgerechte Umsetzung angekauft und das HinweisgeberInnensystem in die Webseite der Stadt Linz eingebunden.

Der Meldeprozess beginnt mit dem Eingang der Meldung, wobei dieser dem Hinweisgeber/der Hinweisgeberin binnen sieben Tagen rückbestätigt werden muss. Anschließend erfolgt die Analyse der eingehenden Meldung im Hinblick auf den Zuständigkeitsbereich als auch auf deren Stichhaltigkeit. Nur bei Meldungen von tatsächlichen

4 BGBl I 6/2023.

Verstößen gegen rechtliche oder unternehmensinterne Vorgaben wird eine Sonderprüfung eingeleitet.

Der Hinweisgeber/die Hinweisgeberin ist jedenfalls über die Ergebnisse der durchgeführten Analyse des Meldungsinhalts, die in der Richtlinie als „Folgemaßnahmen“ bezeichnet werden, zu informieren. Zur Ergreifung dieser Folgemaßnahmen ist eine unparteiische Person oder Abteilung zu benennen, die die Meldungen entgegennimmt, mit den HinweisgeberInnen in Kontakt bleibt, diese erforderlichenfalls um weitere Informationen ersucht und ihnen Rückmeldung gibt.

Folgemaßnahmen sind auch in Bezug auf anonyme Meldungen zu definieren. Binnen eines angemessenen zeitlichen Rahmens von maximal drei Monaten ist den HinweisgeberInnen eine Rückmeldung zu geben. Die Frist beginnt ab Bestätigung des Meldungseingangs bzw. läuft, wenn der Eingang dem Hinweisgeber/der Hinweisgeberin nicht bestätigt wurde, drei Monate nach Ablauf der Frist von sieben Tagen nach Eingang der Meldung ab.

Die internen Meldekanäle wurden so konzipiert, eingerichtet und werden so betrieben, dass die Identität der HinweisgeberInnen und Dritter, die in der Meldung erwähnt werden, stets vertraulich bleiben und unbefugten MitarbeiterInnen der Zugriff darauf verwehrt wird. Der gesamte Prozess ist unter Einhaltung datenschutzrechtlicher Vorgaben nachvollziehbar zu dokumentieren. Auch Interessenskonflikte sind bei der Bearbeitung der Meldung zu vermeiden.⁵

6. Aus- und Weiterbildung

Seit Mai 2021 müssen alle MitarbeiterInnen das e-learning tool der Städtebund *academy* verpflichtend absolvieren. Bestehende Mitarbeitende erhielten die Zugangsdaten zu dem e-learning Programm mit einer 6-monatigen Frist zur Absolvierung. Neu eintretende Mitarbeitende müssen das Programm ebenfalls binnen einer Frist von sechs Monaten ab Erhalt der Zugangsdaten absolvieren. Wird das Programm innerhalb dieser Frist nicht absolviert, wird eine Nachfrist von weiteren sechs Monaten gesetzt. Sollte das Programm dann noch immer nicht absolviert worden sein, wird der zuständige Vorgesetzte informiert. Compliance ist auch ein wesentlicher Teil in der verpflichtenden Dienstausbildung. Auf Anfrage von Führungskräften werden auch Compliance-Schulungen für einzelne Geschäftsbereiche, die auf deren

⁵ Kudrna et al, HinweisgeberInnenschutzgesetz Kurzkomentar (2023).

spezielle Bedürfnisse eingehen, angeboten. Auch sind Compliance-Vorträge in den Führungskräfteveranstaltungen regelmäßig vertreten.

III. Zusammenfassung

Compliance und Korruptionsbekämpfung sind wesentliche Faktoren im Magistrat Linz. Der Themenkomplex ist ein wesentliches Thema der Unternehmensstrategie und der Unternehmenskultur. Der Anspruch der Modernisierung der Verwaltung nach dem Credo „Verwaltung neu Denken“, wie dies in Linz seit mehreren Jahren nunmehr an Bedeutung gewonnen hat braucht gerade die Klarheit über die Einhaltung sämtlicher Normen und eine konsequente Korruptionsbekämpfung! Dadurch erhält eine öffentliche Institution letztlich erst die Glaubhaftigkeit tatsächlich modern zu sein! Dieser Anspruch muss gesamthaft etabliert werden. Dies beginnt bei der strategischen Ausrichtung und mündet in der Aus- und Weiterbildung für alle Mitarbeitenden. Compliance muss ein wesentliches Thema in der Führungskräfteaus- und weiterbildung sein und als Führungsaufgabe verankert sein. Natürlich ist es wichtig, dass es in der Organisation Compliancebeauftragte gibt, die sich operativ um die damit verbundenen Themen kümmern. Deren Arbeit kann aber nur dann wirklich Wirksamkeit entfalten, wenn sowohl die Politik als auch die Verwaltungsspitze, in Linz also das Führungsboard, als Vorbilder agieren und die Wichtigkeit in ihrem Tun und Handeln unterstreichen.

**Zusammenarbeit
auf Bundes- und internationaler Ebene**

Die Nationale Anti-Korruptionsstrategie als Bekenntnis und Richtschnur

I. Einleitung

Im Korruptionswahrnehmungsindex (*Corruption Perceptions Index* – CPI) 2022 hat Österreich erneut Punkte verloren und ist auf Platz 22 abgerutscht. Damit liegt es im internationalen Vergleich zwar immer noch im oberen Drittel, EU-weit jedoch nur an elfter Stelle.¹ Nun könnte man argumentieren, dass der zitierte Index mit vielen methodischen Problemen behaftet ist und kurzfristige asynchrone Vergleiche nicht zulässig sind, etwa weil das neue Ranking auch aus einer Änderung der zugrunde liegenden Datenquellen resultieren kann.² Selbst das *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) geht davon aus, dass die Wahrnehmung von Korruption gerade auch durch das engagierte Auftreten gegen Korruption, wie es beispielsweise in Form einer nationalen Anti-Korruptionsstrategie zum Ausdruck kommt, gesteigert werden kann, da die Veröffentlichung die gesellschaftliche Aufmerksamkeit auf die Thematik lenkt.³ Die Platzierung kann jedoch sehr wohl zur groben Einschätzung des Korruptionsphänomens in Österreich herangezogen werden und muss dann als Motivation für noch stärkere Anstrengungen in der Anti-Korruptionsarbeit dienen. Auch für einen demokratiepolitisch weit entwickelten Staat wie Österreich ist es ein großes Problem, dass mehrmals jährlich Verdachtsfälle von korruptem Handeln ans Licht kommen, weil dadurch das Vertrauen der Menschen in die Politik und die öffentlichen Institutionen untergraben wird – also in Bereiche, die unter anderem für einen hoch entwickelten Staat konstitutiv sind.

Ein weniger negatives, vielleicht sogar ein besonders ermutigendes Bild könnte sich ergeben, wenn es einen Index zur Messung der Bemühungen zur Korruptionsprävention gäbe. Österreich verfolgt seit über zehn Jahren eine Vielzahl an Projekten und Maßnahmen zur

1 Vgl. dazu <<https://www.transparency.org/en/cpi/2022>> (abgerufen am 19.10.2023).

2 Lambsdorff, *Measuring Corruption – The Validity and Precision of Subjective Indicators (CPI)*, in: Sampford et al (Hg), *Measuring Corruption* (2006) 81 (83).

3 UNODC, *National Anti-Corruption Strategies: A Practical Guide for Development and Implementation* (2015) 46.

systemischen Verhinderung von Korruption und verfügt dazu über eine eigene Organisationseinheit auf Bundesebene, das Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BAK) im Bundesministerium für Inneres (BMI). Das BAK wurde 2010 auf Grund eines internationalen Abkommens gegründet. Der Bereich der Präventionsarbeit wurde neben der kriminalpolizeilichen Repression in einer eigenständigen Organisationseinheit in Form einer Abteilung für Prävention, Edukation und internationale Zusammenarbeit angesiedelt, um der Gleichrangigkeit von Prävention und Repression auch organisatorisch Rechnung zu tragen.

Um diese bestehenden Bemühungen zur Korruptionsprävention auf einheitliche Ziele auszurichten, sie behörden- und gebietskörperschaftsübergreifend vergleichbar zu machen und zentral zu evaluieren, wurde am 31. Jänner 2018 die Nationale Anti-Korruptionsstrategie (NAKS) von der Bundesregierung beschlossen. Die Strategie ist demnach kein Ausgangspunkt für die österreichischen Bestrebungen zur Korruptionsprävention, sondern soll in Anerkennung und Fortführung des bisher Erreichten eine gemeinsame Ausrichtung aller Maßnahmen sicherstellen und Impulse für weiteres Engagement geben.

A) UNCAC

Der 2005 in Kraft getretenen UN-Konvention gegen Korruption (UNCAC) kommt eine besondere Bedeutung zu, da sie als einziges globales Abkommen (im Oktober 2023 von 190 Staaten ratifiziert⁴) einen umfassenden Ansatz verfolgt, der neben der Bekämpfung auch besonderes Augenmerk auf die Vorbeugung von Korruption legt.⁵ In Artikel 5 der UNCAC findet sich die formelle Grundlage für die Nationale Anti-Korruptionsstrategie:

„1. Each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its legal system, develop and implement or maintain effective, coordinated anti-corruption policies that promote the participation of society and reflect the principles of the rule of law, proper management of public affairs and public property, integrity, transparency and accountability.

4 Siehe <<https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/uncac.html>> (abgerufen am 9.11.2023).

5 Koger, Korruptionsprävention im internationalen Kontext, in: Wieselthaler (Hg), Korruptionsprävention in Theorie und Praxis (2015) 187 (189).

2. Each State Party shall endeavour to establish and promote effective practices aimed at the prevention of corruption.

3. Each State Party shall endeavour to periodically evaluate relevant legal instruments and administrative measures with a view to determining their adequacy to prevent and fight corruption.”⁶

Bei näherer Betrachtung stellt das hier Zitierte keine Verpflichtung zur Ausarbeitung einer formellen Strategie in schriftlicher Form dar, sondern drückt die Verpflichtung der Unterzeichnerstaaten aus, wirksame und koordinierte Anti-Korruptionsmaßnahmen zu entwickeln und einzuführen. Österreich hat sich jedoch wie viele andere Staaten (2015 zählte UNODC bereits 70 Staaten mit einer nationalen Anti-Korruptionsstrategie⁷), dazu entschlossen, die Verpflichtungen aus Artikel 5 der UNCAC in Form einer offiziellen Strategie zu formalisieren und umzusetzen.

Auch die Anforderungen der Punkte 2 und 3 des Artikels 5, nämlich die Etablierung effektiver Maßnahmen zur Korruptionsprävention und die regelmäßige Evaluierung der Rechtsmittel und der Verwaltung, wurden in Österreich in den Gesamtprozess einbezogen, obwohl sie im Wortlaut der UNCAC nicht zwangsläufig mit der Erstellung einer NAKS (Punkt 1) in Zusammenhang stehen. Die NAKS ist das strategische Basisdokument, auf dem der Nationale Aktionsplan (NAP) aufbaut (Punkt 2), dessen Maßnahmen wiederum in regelmäßigen Abständen evaluiert werden (Punkt 3). Die Ergebnisse der Evaluierung fließen in die Formulierung des nächstfolgenden Aktionsplans mit ein.

B) Entstehung der NAKS

Erstmals beschlossen wurde die NAKS am 31. Jänner 2018 im Ministerrat mit der Absicht – den internationalen Vorgaben entsprechend – alle nationalen Bemühungen in der Anti-Korruptionsarbeit zu bündeln, auf ein gemeinsames Ziel auszurichten und zusätzliche Motivation für entsprechende Maßnahmen zu schaffen. Ein ganzheitlicher Ansatz unter Einbindung aller Ressorts sollte geschaffen werden.

Ein praktischer Leitfaden der UNODC zur Entwicklung und Implementierung nationaler Anti-Korruptionsstrategien schlägt vor, auf Grundlage der Strategie einen weiterführenden Plan zu erstellen, der

⁶ United Nations Convention against Corruption, Article 5, 2015.

⁷ UNODC, National Anti-Corruption Strategies 2.

die konkreten Maßnahmen zur Verwirklichung der Strategie enthält bzw die Ziele der Strategie in einzelne, konkret durchführbare Maßnahmen übersetzt. Dieser Empfehlung ist man in Österreich gefolgt und hat den Nationalen Aktionsplan (NAP) erstellt. Dieser listet nach Ressorts gegliedert alle Maßnahmen auf, die in den jeweiligen Zuständigkeitsbereichen innerhalb eines festgelegten Zeitraums verwirklicht werden sollen. Jede Maßnahme ist mit einem überprüfbaren Indikator verknüpft, der den Erfolg der Maßnahme in quantitativer oder qualitativer Hinsicht feststellen soll. Für die Umsetzung des Aktionsplans wurde ein Zweijahresrhythmus gewählt, wobei die verfügbaren Ressourcen und externen Einflüsse berücksichtigt wurden, was sich als richtig erwies, als sich die Ausarbeitung des zweiten Aktionsplans aufgrund der Covid-19-Pandemie verzögerte. Für den zweiten Aktionsplan und alle darauffolgenden wurde der Rhythmus daher auf drei Jahre verlängert.

In einer Empfehlung der GRECO (Staatengruppe gegen Korruption beim Europarat) wird Österreich aufgefordert, ein multidisziplinäres Gremium zur Koordinierung von Korruptionsbekämpfungs- und -präventionsmaßnahmen einzurichten, das Bund und Länder umfasst.⁸ In Österreich wurde das Koordinationsgremium zur Korruptionsbekämpfung durch einen Ministerratsbeschluss vom 22. Jänner 2013 dauerhaft eingerichtet. Zuvor hatte das Gremium seit Februar 2010 nur informell existiert.⁹ Aus Gründen der Kostenneutralität wurde keine neue Verwaltungseinheit für diese Aufgabe geschaffen, sondern die bestehenden Akteure wurden im Koordinationsgremium zusammengeführt. Neben den Bundesministerien und dem Bundeskanzleramt sind dies der Rechnungshof, die Bundesländer und deren Rechnungshöfe, der österreichische Städte- und Gemeindebund, die Wirtschaftskammer, die Gewerkschaft öffentlicher Dienst, die Gewerkschaft der Gemeindebediensteten, die Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft, das Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung sowie Transparency International. Die Intention, die Anti-Korruptionsarbeit ressort- und vor allem gebietskörperschaftsübergreifend aufzustellen, wird hier deutlich. Das Gremium wurde im Wesentlichen als Informationsdrehscheibe für nationale und internationale Entwicklungen in der Korruptionsprävention und -bekämpfung, entsprechende wissenschaftliche Entwicklungen, Initiativen anderer Staaten und Ähnliches definiert. Darüber hinaus wurde das Koordinationsgremium auch

8 Gemeinsame erste und zweite Evaluierungsrunde, Evaluierungsbericht Österreich, Empfehlung ii, 2008.

9 Vortrag an den Ministerrat 174/16, 2013, 2.

explizit mit der „Gewinnung von Ansätzen zur Erarbeitung der nationalen Anti-Korruptionsstrategie“¹⁰ betraut.

Die Auswahl des Koordinationsgremiums zur Korruptionsbekämpfung für die Erarbeitung der Grundlagen der NAKS steht auch im Einklang mit einer Empfehlung aus dem praktischen Leitfaden der UNODC für die Entwicklung und Implementierung nationaler Anti-Korruptionsstrategien. Dort wird nahegelegt, dass die Entwicklung der Strategie einem staatlichen Gremium übertragen werden sollte, das über ausreichende Autonomie sowie Expertise und Autorität verfügt und an dem alle Bereiche der Gesellschaft beteiligt sind.¹¹ Das Koordinationsgremium erhielt das entsprechende Mandat in Form einer Entschließung des Ministerrats, wodurch der Prozess und die daraus resultierende Strategie von Anfang an ein hohes Maß an politischer Unterstützung erfuhren.¹²

Um das dem Koordinationsgremium erteilte Mandat zu erfüllen, organisierte das Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung über einen Zeitraum von etwa 18 Monaten zehn Expertentreffen. Zu den Teilnehmern gehörten sowohl Vertreterinnen und Vertreter der oben genannten Organisationen, die im Koordinationsgremium zusammengeschlossen sind, als auch Personen aus der Privatwirtschaft oder staatsnahen Unternehmen, die ihr Fachwissen in den Bereichen Innenrevision, Personalmanagement, Disziplinarwesen, Beschwerdemanagement und ähnlichen Bereichen einbringen konnten.

Die zehn Expertenrunden deckten ein breites Spektrum an relevanten Themen ab.¹³ Bei jeder Sitzung konnten alle Teilnehmer nach einer Präsentation zu Beginn ihre jeweiligen Perspektiven und zusätzliche Aspekte in die Diskussion einbringen. Die daraus gewonnenen Einblicke in bestehende Initiativen und die noch zu lösenden Herausforderungen bildeten schließlich die Grundlage für die Entwicklung des Präventionsteils der NAKS.¹⁴ Die Vorträge der Expertinnen und Experten

10 Ministerrat 174/16, 3.

11 UNODC, National Anti-Corruption Strategies 5.

12 UNODC, National Anti-Corruption Strategies 6.

13 Themen der Expertenrunden waren Verhaltenskodizes, Korruptionsprävention der Länder, Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Korruptionsprävention, Whistleblowing, die Rolle des Rechnungshofs in der Korruptionsbekämpfung, Compliance im öffentlichen Sektor, Verwaltungssponsoring, Medienberichterstattung über Korruption, Anti-Korruptionsbeauftragte als Multiplikatoren im öffentlichen Sektor, Anti-Korruptionsschulungen für Jugendliche.

14 Vortrag an den Ministerrat 6/21, 2018, 4.

wurden zudem in Buchform zusammengefasst und veröffentlicht,¹⁵ um den Prozess der Erarbeitung der NAKS für eine interessierte Öffentlichkeit transparent zu machen.¹⁶

Für die endgültige Formulierung der beiden Teile der NAKS – Prävention und Strafverfolgung – wurden zwei Organisationseinheiten ausgewählt. Das Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BAK) übernahm aufgrund seiner gesetzlichen Zuständigkeit¹⁷ den Bereich der Prävention, während das Bundesministerium für Justiz den Bereich der Strafverfolgung übernahm.¹⁸

Das Ergebnis der ersten Evaluierung durch das BAK war eine aktualisierte Fassung der NAKS, die am 11. Oktober 2023 von der Bundesregierung beschlossen wurde. Inhaltlich sind die Änderungen als geringfügig zu bezeichnen, da sich die Ausrichtung der NAKS nach Ablauf und Evaluierung der ersten Periode des Nationalen Aktionsplans (NAP) bewährt hat. Die wesentlichen Änderungen in der neuen Version beziehen sich auf genauer definierte Zuständigkeiten für die NAKS in den teilnehmenden Organisationen, die Verbesserung der Messbarkeit der Indikatoren im Aktionsplan, was die Überprüfung der Zielerreichung erleichtern soll, sowie die bereits erwähnte Verlängerung des NAP von einem Zwei- auf einen Dreijahresrhythmus.¹⁹

C) Der Nationale Aktionsplan (NAP)

Während, wie oben erörtert, auch die Nationale Anti-Korruptionsstrategie nach Artikel 5 UNCAC nicht unbedingt als schriftliches Dokument verfasst werden musste, gilt dies umso mehr für einen weiterführenden Maßnahmenkatalog. In Österreich entschied man sich jedoch, die Strategie als Rahmen und Zielsetzung zu formulieren und alle konkreten Aspekte der Zielerreichung einem weiteren Instrument, dem Nationalen Aktionsplan, zu überlassen.

15 Die Beiträge der Experten wurden ebenfalls in Buchform veröffentlicht: *Wieselthaler* (Hg), *Korruptionsprävention* (2015).

16 Kommunikation und Transparenz des Erarbeitungsprozesses der NAKS sind ausdrückliche Empfehlungen von UNODC. Vgl dazu *UNODC, National Anti-Corruption Strategies* 10.

17 § 4 Gesetz über das Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BAK-G), BGBl I 72/2009 idF BGBl I 170/2023.

18 Ministerrat 6/21, 3.

19 Vortrag an den Ministerrat 73/13, 2023, 2.

Im Gegensatz zur Strategie, die nur einmal (2023) geringfügig überarbeitet wurde, ist der Aktionsplan nur für einen bestimmten Zeitraum gültig, danach wird die Zielerreichung des Plans überprüft und auf Basis der Erfahrungen und etwaiger neuer Herausforderungen ein neuer Aktionsplan für den Folgezeitraum erstellt. Ursprünglich sollte ein Zyklus zwei Jahre dauern, aber die Umsetzung des ersten Aktionsplans 2019–2020 verzögerte sich aufgrund der Covid-19-Pandemie. Außerdem wurde der Zyklus auf drei Jahre verlängert, um den beteiligten Behörden mehr Zeit für die effektive Entfaltung ihrer Maßnahmen zu geben. Der NAP 2019–2020 wurde im Jänner 2019, ein Jahr nach der Nationalen Anti-Korruptionsstrategie, von der Bundesregierung im Ministerrat beschlossen²⁰, aber für die Folgeperiode wie beschrieben um ein Jahr verlängert. Die Maßnahmen des Zyklus 2023–2025 werden derzeit umgesetzt, die Zielerreichung wird im Jahr 2025 evaluiert.

Neben dieser zeitlichen Struktur gibt es noch eine weitere wichtige Unterscheidung zu treffen. In Österreich wurde beschlossen, für jeden Zyklus zwei Aktionspläne zu erstellen. Der eine betrifft die dazu verpflichteten Organisationen, dh das Bundeskanzleramt und die Bundesministerien. Da aber auch viele andere Organisationen und Behörden Maßnahmen umsetzen und evaluieren wollen, gibt es einen zweiten NAP auf freiwilliger Basis. Beteiligt sind unter anderem Transparency International – Austrian Chapter, die Parlamentsdirektion, die Verbindungsstelle der Bundesländer, die Nationalbank, die Wirtschaftskammer, interessierte Stadtmagistrate und Universitäten.

II. Die Nationale Anti-Korruptionsstrategie

A) Präambel

Einleitend enthält die Nationale Anti-Korruptionsstrategie (NAKS) grundsätzliche Überlegungen zur Bedeutung der Korruptionsbekämpfung und der Rechtsstaatlichkeit für Frieden und Sicherheit in der Gesellschaft, insbesondere im Hinblick auf die dynamische Entwicklung des Phänomens Korruption. Diese Entwicklung macht es letztlich notwendig, alle Präventions- und Repressionsbemühungen auf eine nachhaltige und langfristige Strategie auszurichten. Hingewiesen wird aber auch auf die laufenden gesetzgeberischen Bemühungen der Zweiten Republik, die mit dem Antikorruptionsgesetz von 1964 eingeleitet wur-

20 Vortrag an den Ministerrat 42/19, 2019.

den und seither regelmäßige Anpassungen erfahren haben. Die Strategie sollte daher nicht alles Bisherige ignorieren und buchstäblich bei null anfangen, sondern vielmehr auf der bisherigen Rechtstradition aufbauen und die erzielten Fortschritte anerkennen. Gleichzeitig sollten die Anstrengungen aller Sektoren zur Korruptionsprävention in ihrem Bereich anerkannt, vertieft und ausgebaut werden.

B) Prävention

Der Präventionsteil der Nationalen Anti-Korruptionsstrategie ist in seinen Grundprinzipien der Integrität, der Transparenz als höchstmöglicher Information der Zivilgesellschaft im Einklang mit dem Gesetz, der Bewusstseinsbildung in öffentlichen und zivilgesellschaftlichen Initiativen zur Korruptionsprävention und der Zusammenarbeit in allen Dimensionen, dh zwischen Behörden, über Grenzen hinweg und zwischen öffentlicher Verwaltung, Zivilgesellschaft und Wirtschaft verpflichtet.

Basierend auf diesen Grundsätzen gibt es sechs Teilbereiche der Strategie, in die – wie im Folgenden erläutert – alle Maßnahmen des Nationalen Aktionsplans eingeordnet werden können. Dabei handelt es sich um die Förderung von Korruptionspräventionsmaßnahmen, Compliance-Management-Systeme, Reduktion struktureller Korruptionsrisiken, Integritätsmanagement, Sensibilisierung der Öffentlichkeit sowie Bewusstseinsbildung und Schulung spezieller Zielgruppen. Die wichtigsten Anliegen der Teilbereiche und Maßnahmen in den einzelnen Bereichen werden im Folgenden kurz beschrieben, da sie einen sehr umfassenden Überblick über die Korruptionspräventionsbemühungen in Österreich und deren Einordnung in die NAKS geben.

1. Forcierung von Korruptionspräventionsmaßnahmen

Dieser Maßnahmenbereich ist eng verknüpft mit der Beobachtung internationaler Entwicklungen sowie der Evaluierung und Umsetzung von Empfehlungen, die sich für Österreich aus internationalen Verpflichtungen ergeben, etwa in den europäischen Netzwerken EPAC/EACN (*European Partners against Corruption/European contact-point network against corruption*).

Leitfäden, Erlässe, Regelungen und Richtlinien sollen den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Behörden und des gesamten Bundesdienstes Sicherheit in ihrem Handeln geben. Die weiteste Verbreitung fand der 2020 veröffentlichte Verhaltenskodex zur Korrup-

tionsprävention im öffentlichen Dienst „Die VerANTWORTung liegt bei mir – EINE FRAGE DER ETHIK“. Er erläutert ressort- und gebietskörperschaftsübergreifend Regelungen sowohl des Straf- als auch des Dienstrechts, ohne selbst neue Normen zu schaffen. Neben der Textversion ist der Verhaltenskodex auch in einer multimedialen Version und einem Tool zur Wissensüberprüfung online verfügbar.

2. *Compliance-Management-Systeme*

Compliance-Management-System ist ein sehr weit gefasster Begriff, der alle Maßnahmen umfasst, die eine Organisation ergreift, um Regelverstöße durch Mitglieder der Organisation oder die Organisation selbst zu verhindern. Die Maßnahmen können von der Förderung einer entsprechenden ethisch orientierten Unternehmenskultur bis hin zur gezielten Überwachung von Unternehmensprozessen reichen.²¹ Entsprechend dieser breiten Definition gibt es eine Vielzahl von Maßnahmen, die im öffentlichen Dienst des Bundes umgesetzt werden können bzw bereits umgesetzt sind und in einem Managementsystem zusammengefasst und standardisiert werden. Die Bestellung von Compliance-Beauftragten, die Beratung der Bediensteten zu relevanten Themen sowie Risikoanalysen sind typische Bestandteile der Compliance-Management-Systeme der Bundesministerien.

3. *Reduktion struktureller Korruptionsrisiken*

Während der Bereich der Compliance alle Handlungen innerhalb einer Organisation umfasst und auf korrektes Verhalten abzielt, konzentriert sich das Risikomanagement auf Prozesse, die konkret besonders korruptionsanfällig sind. Diese sollen durch Analysen identifiziert und durch Prüfungs- und Kontrollmechanismen reduziert werden. Aus diesem Grund haben sich viele Bundesministerien im Aktionsplan zu regelmäßigen Risikoanalysen und Maßnahmen in bereits identifizierten Risikobereichen wie der Annahme von Ehrengeschenken, Vergabeverfahren und dem Umgang mit personenbezogenen Daten verpflichtet.

21 Toifl/Hahnekamp, Die Implementierung eines Compliance-Management-Systems (CMS) anhand der ONR 192050, in: Wieselthaler (Hg), Korruptionsprävention in Theorie und Praxis (2015) 119 (121).

4. *Integritätsmanagement*

Ohne die Bedeutung systemischer, struktureller Probleme schmälern zu wollen, muss auch anerkannt werden, dass die persönlichen Motivationen, die moralische und ethische Verfasstheit des Einzelnen eine wesentliche Rolle bei der Entstehung von Korruption spielen. Aus diesem Grund ist ein eigener Bereich der Nationalen Anti-Korruptionsstrategie dem Integritätsmanagement gewidmet, dh der Förderung von integrem Verhalten des Einzelnen und der Entwicklung einer entsprechenden Organisationskultur.

Das vom Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BAK) eingerichtete Integritätsbeauftragten-Netzwerk (IBN) spielt dabei eine zentrale Rolle. Dem Netzwerk gehören Vertreterinnen und Vertreter aus über 70 staatlichen Organisationen sowie staatsnahen Unternehmen an. Nach Absolvierung eines Grundausbildungslehrgangs fungieren sie als Integritätsbeauftragte in ihren Organisationen und haben die Möglichkeit, sich bei Follow Up-Treffen regelmäßig weiterzubilden.

5. *Sensibilisierung der Öffentlichkeit*

Die Einbindung der Öffentlichkeit findet sich bereits als Empfehlung für die Erstellung einer NAKS²² und wurde in Österreich, wie oben ausgeführt, durch die Einbindung von zivilgesellschaftlichen Akteuren in die Expertenrunden realisiert. Auch inhaltlich wurde diese Einbindung in der NAKS berücksichtigt, und zwar insofern, als der Sensibilisierung der Öffentlichkeit ein eigener Teilbereich der Anti-Korruptionsbemühungen gewidmet sein soll. Der Aktionsplan fasst viele der Bemühungen der Bundesministerien um mehr Transparenz und Information zusammen, wie zB Newsletter, Jahresberichte und Website-Artikel. Der Österreichische Antikorruptionstag wird jährlich vom BAK veranstaltet und ist die größte Fachtagung zum Thema Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung. Die Medienberichterstattung macht die Tagung und damit das Thema einer breiten Öffentlichkeit zugänglich.

6. *Bewusstseinsbildung und Schulung spezieller Zielgruppen*

Zielgruppenspezifische Aus- und Fortbildung zählt zu den wichtigsten Maßnahmen der Akteure im Nationalen Aktionsplan. Adressaten sind

22 UNODC, National Anti-Corruption Strategies 8.

die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der eigenen Fachabteilungen oder Nachwuchskräfte wie Polizeischülerinnen und -schüler. Insbesondere die Themen Korruptionsprävention und Integrität werden in die Curricula der Grundausbildungsprogramme integriert und damit zu Pflichtschulungen für alle Beschäftigten.

Es werden auch Formate für Zielgruppen außerhalb des öffentlichen Sektors gefunden. In Zusammenarbeit mit Transparency International – Austrian Chapter organisiert das BAK regelmäßig Anti-Korruptions-trainings für Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe II. Ausgehend von der Überlegung, dass Korruptionsprävention so früh wie möglich beginnen sollte, werden junge Menschen, die meist kurz vor dem Eintritt in die Arbeitswelt stehen, für das Phänomen Korruption sensibilisiert und mit Strategien für integrires Verhalten vertraut gemacht.

C) Strafverfolgung

1. Grundprinzip Rechtsstaatlichkeit und effektive Strafverfolgung

Der der Strafverfolgung gewidmete Teil der NAKS beginnt mit dem Grundprinzip der Rechtsstaatlichkeit und der effektiven Strafverfolgung. Eine Zusammenfassung der Änderungen im Korruptionsstrafrecht, die im Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz 2009 und im Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz 2012 enthalten sind, stellt die Maßnahmen in den Kontext der laufenden Rechtsreformen der letzten 15 Jahre. Einige dieser Reformen haben zu Verschärfungen geführt, wie dem Anheben der Strafandrohungen, aber einige haben auch zu Einschränkungen der strafrechtlichen Verantwortlichkeit geführt, um eine überschießende Anwendung der Bestimmungen zu verhindern. Die evaluierte zweite Version der NAKS aus dem Jahr 2023 befasst sich mit dem Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz aus demselben Jahr²³, mit dem durchwegs strengere Bestimmungen eingeführt wurden, sowie mit dem Berichtspflichtenerlass aus dem Jahr 2021, der die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaften gegenüber dem Justizministerium stärkt.

23 BGBl I 100/2023.

2. Grundprinzip effektive Behördenstruktur und ausreichende Ressourcen

Ausreichende Ressourcen, vor allem ausreichend Personal, sowie eine entsprechende Professionalisierung des Justizpersonals sind die Grundlage für eine effektive Strafverfolgung im Bereich der Korruption. Ein wichtiger Schritt in diesem Zusammenhang war die Einrichtung der Zentralen Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption (WKStA) im Jahr 2009. Personell verstärkt wurde die WKStA seither mit Expertinnen und Experten aus IT und Wirtschaft sowie durch die Einrichtung von Außenstellen in Graz, Linz und Innsbruck. Neben einer ausreichenden Anzahl an Planstellen für die Staatsanwaltschaft und einer Gerichtsorganisation, die für die rasche Abwicklung komplexer Verfahren ausgestattet ist, werden auch technische Einrichtungen wie das anonyme Hinweisgebersystem, das der WKStA zur Verfügung steht, diesem Bereich zugeordnet.

3. Grundprinzip Kooperation und Koordination

Das bereits erwähnte Koordinationsgremium zur Korruptionsbekämpfung spielt aufgrund seiner umfassenden Einbindung der relevanten Akteure (Bundeskanzleramt, Bundesministerien, Parlamentsdirektion, Bundesländer, Rechnungshöfe, Wirtschaftskammer, BAK, WKStA uvm) sowie seiner politischen Legitimation (Beschluss der Bundesregierung auf Basis einer Empfehlung der GRECO) eine zentrale Rolle. Dementsprechend soll das Gremium durch die Maßnahmen der Strategie weiter gestärkt werden. Auch die Zusammenarbeit zwischen der WKStA und dem BAK²⁴ nach den strafprozessualen Bestimmungen wird hier erwähnt.

4. Grundprinzip Umsetzung internationaler und europäischer rechtlicher Vorgaben

Die völker- und europarechtlichen Verpflichtungen Österreichs ergeben sich unter anderem aus den folgenden Mitgliedschaften und Konventionen: OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr, OECD-Arbeitsgruppe „Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr“, Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung in der EU, na-

²⁴ Die Zusammenarbeit bildet auch eine der Hauptaufgaben des BAK. Vgl § 1 BAK-GidgF.

türlich die oben beschriebene UNCAC, das Zivilrechtsübereinkommen des Europarates über Korruption, die Staatengruppe des Europarates gegen Korruption, das Strafrechtsübereinkommen des Europarates über Korruption. Einige dieser Gruppen und Übereinkommen sehen auch die regelmäßige Evaluierung der Mitglieder durch Prüfmechanismen vor. Die laufende Beobachtung und Implementierung der daraus resultierenden Empfehlungen sowie die aktive Beteiligung Österreichs an den Prozessen ist die abschließend genannte Maßnahme der NAKS.

III. Zusammenfassung

Formaler Anlass für die Entwicklung einer Nationalen Anti-Korruptionsstrategie (NAKS) war die Verpflichtung, die sich aus der UN-Konvention gegen Korruption (UNCAC) ergibt. Inhaltlich wurden zahlreiche Maßnahmen aufgenommen, die aus den langjährigen Anti-Korruptionsbemühungen in Österreich hervorgegangen sind. Auch bei der Konstituierung des Gremiums, das die Strategie erarbeitete, konnte auf bestehende und etablierte Strukturen zurückgegriffen werden. Bereits seit 2010 trafen sich Vertreterinnen und Vertreter verschiedener Behörden regelmäßig zum Erfahrungsaustausch, bevor sie 2013 offiziell als Koordinationsgremium zur Korruptionsbekämpfung eingesetzt und mit der Entwicklung einer NAKS beauftragt wurden. Gemäß dem Anspruch, mit der NAKS eine umfassende Strategie zu schaffen, wurden neben Angehörigen der Bundes-, Länder- und Gemeindeverwaltungen auch die Zivilgesellschaft und die Wirtschaft eingebunden.

Die NAKS gibt die allgemeine Ausrichtung der künftigen Korruptionsprävention vor, die konkreten Maßnahmen zur Erreichung der Ziele finden sich in weiteren Dokumenten, den Nationalen Aktionsplänen. Während der Aktionsplan der verpflichteten Organisationen dem Bundeskanzleramt und den Bundesministerien vorbehalten ist, können im Aktionsplan der Organisationen und Behörden mit freiwilliger Beteiligung alle interessierten Einrichtungen Maßnahmen setzen und evaluieren. Der erste Teil der NAKS ist der Korruptionsprävention gewidmet und nennt die strategischen Ziele, an denen sich die entsprechenden Bemühungen orientieren sollen, die Forcierung von Präventionsmaßnahmen, Compliance-Management-Systeme, Integritätsmanagement, die Reduzierung von strukturellen Korruptionsrisiken, Bewusstseinsbildung und Sensibilisierung. Im zweiten Teil werden die Rahmenbedingungen für die erfolgreiche Strafverfolgung von Korruptionsdelikten angeführt. Die Rahmenbedingungen orientieren sich stark an den strukturellen Voraussetzungen und Anforderungen, nämlich Rechtsstaatlich-

keit, effektive Behördenstrukturen, Kooperation der verantwortlichen Akteure und internationale Verpflichtungen.

Die Nationale Anti-Korruptionsstrategie dient seit ihrer erstmaligen Veröffentlichung im Jahr 2018 als Leitlinie für die Bemühungen von öffentlicher Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zur Förderung von Integrität, Transparenz sowie Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung. Zusammen mit den Nationalen Aktionsplänen stellt die NAKS eine umfassende Zusammenstellung aller Maßnahmen in diesem Bereich dar.

Korruptionsbekämpfung aus Sicht der Strafverfolgung

I. Einleitung

Nach der Definition von *Transparency International* ist „Korruption [...] der bewusste Missbrauch von anvertrauter Macht zum persönlichen Nutzen oder Vorteil.“

Die Frage nach Korruption aus dem Blickwinkel der Strafverfolgung bedeutet zweierlei, nämlich zum einen in rechtspolitisch-legistischer Hinsicht: Was soll in diesem Zusammenhang gerichtlich strafbar und damit überhaupt erst durch die Strafverfolgungsbehörden verfolgbar sein? Zum anderen stellt sich aber auch die Frage, welche Mittel man den Strafverfolgungsbehörden in die Hand gibt, damit dann auch tatsächlich das, was der Gesetzgeber generell-abstrakt für grundsätzlich verfolgungswürdig erachtet hat, in concreto effektiv verfolgt werden kann.

Die am 11. Oktober 2023 vom Ministerrat beschlossene aktuelle (zweite) Nationale Anti-Korruptionsstrategie (NAKS; die erste NAKS war vom Ministerrat am 31. Jänner 2018 beschlossen worden), die grundsätzlich in die Bereiche „Prävention“ und „Strafverfolgung“ unterteilt ist, sieht für den Bereich der Strafverfolgung folgende strategische Schwerpunkte vor:¹

- die weitere Sicherstellung von Rechtsstaatlichkeit im Strafverfahren, einschließlich Beschleunigung der Ermittlungsverfahren in strategischer und zeitlicher Hinsicht sowie die regelmäßige Überprüfung, ob die Strafbestimmungen im materiellen als auch im Verfahrensrecht klar, praktikabel und umfassend sind.
- die bedarfsorientierte Optimierung der Behördenstruktur, die Sicherstellung der erforderlichen Personalressourcen, die Kompetenzstärkung durch weitere Professionalisierung und Spezialisierung durch bedarfsorientierte Aus- und Fortbildung von Staats-

¹ Nationale Anti-Korruptionsstrategie Österreich, 23 ff; abrufbar unter <https://www.bak.gv.at/301/praevention_edukation/anti_korruptionsstrategie/files/Publikation_NAKS_BF_Version_20240202.pdf> (18.2.2024).

anwältinnen und Staatsanwälten sowie die Kompetenzsteigerung und Spezialisierung der Anklagebehörden.

- die Stärkung des Koordinationsgremiums zur Korruptionsbekämpfung² sowie die Kooperation zwischen den zuständigen Behörden zur Strafverfolgung von Korruptionsdelikten und im Rahmen der Vertretung in europäischen und internationalen Gremien.
- die Überprüfung und Einhaltung der Umsetzung internationaler und europäischer rechtlicher Vorgaben im Rahmen mehrerer Evaluierungsmechanismen.

II. Entwicklungslinien

Die Entwicklung des (materiellen) Korruptionsstrafrechts war in der Vergangenheit bis herauf zur letzten Änderung im Jahr 2023 im Wesentlichen durch zwei Push-Faktoren geprägt: zum einen politische Skandale, nach deren Aufdeckung es tatsächliche oder vermeintliche Lücken zu schließen galt, zum anderen aber auch internationale bzw europarechtliche Verpflichtungen. Während das – rückblickend – erste Antikorruptionsgesetz 1964³ ebenso wie das zweite Antikorruptionsgesetz 1982⁴ und das Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz 2023⁵ skandalgetrieben waren, dienten die Änderungen des Korruptionsstrafrechts durch das Strafrechtsänderungsgesetz 1998⁶ und das Strafrechtsänderungsgesetz 2008⁷ ebenso wie das Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz 2012⁸ eher der Umsetzung europarechtlicher bzw internationaler

2 Die Bundesregierung hat mit Ministerratsbeschluss vom 29.1.2013 – in teilweiser Umsetzung einer GRECO-Empfehlung – das Koordinationsgremium zur Korruptionsbekämpfung (KgK) formell eingerichtet. Dieses ist im BMJ angesiedelt und nimmt eine koordinierende Funktion in Fragen der Korruptionsbekämpfung und Korruptionsprävention wahr. Es beteiligt sich an einem breiten Informationsaustausch über nationale und internationale Entwicklungen sowie an Initiativen zur Korruptionsbekämpfung und Korruptionsprävention. Dabei befasst es sich ua mit der Erarbeitung einer nationalen Anti-Korruptionsstrategie. Dem KgK gehören als ständig mitwirkende Mitglieder Vertreterinnen und Vertreter verschiedenster Institutionen und Einrichtungen an. Vertreten sind sämtliche Bundesministerien und Bundesländer, der österreichische Städte- und Gemeindebund, die Wirtschaftskammer Österreich, die Gewerkschaft öffentlicher Dienst, die Gewerkschaft der Gemeindebediensteten, die WKStA, das BAK sowie Transparency International – Österreich Chapter.

3 BGBl I 116/1964.

4 BGBl I 205/1982.

5 BGBl I 100/2023.

6 BGBl I 153/1998.

7 BGBl I 109/2007.

8 BGBl I 61/2012.

Vorgaben, wobei beim KorrStRÄG 2012 eine Politcausa zweifellos zur leichteren Umsetzbarkeit der Vorgaben beitrug.

So hieß es in den Gesetzesmaterialien zum ersten Antikorruptionsgesetz etwa: „In den letzten Jahren hat eine Anzahl von Korruptionsfällen in der Öffentlichkeit allgemeinen und berechtigten Unwillen hervorgerufen, und zwar nicht nur deshalb, weil es sich um grobe und in ihren Auswirkungen bedeutsame Verstöße gegen die Sauberkeit des öffentlichen Lebens gehandelt hat, sondern auch weil viele dieser Verstöße nicht geahndet werden konnten. [...] Mag es auch unmöglich sein, mit den Mitteln des Strafrechtes allein die Sauberkeit des öffentlichen Lebens zu garantieren, so müssen doch auch die Strafgesetze im Kampf gegen die wegen ihrer in der Regel schweren, die Allgemeinheit oder weite Bevölkerungskreise treffenden Folgen und wegen ihres üblen Beispiels gefährliche und daher strafwürdige Korruption in diesem Bereich einen wirkungsvollen Beitrag leisten.“⁹ Das zweite Antikorruptionsgesetz wurde ähnlich damit begründet, dass sich „im Zusammenhang mit verschiedenen aufsehenerregenden Fällen von Misswirtschaft und Bestechung [...] gezeigt (hat), dass die Bestimmungen des Strafgesetzbuches gegen [...] Geschenkannahme und Geschenke bei Beamten und leitenden Angestellten eines Unternehmens zur vermehrten und besseren strafrechtlichen Erfassung einer Erweiterung [...] bedürfen.“¹⁰ Und zuletzt hieß es in den Erläuterungen zum KorrStRÄG 2023, dass „spätestens seit Bekanntwerden des ‚Ibiza-Videos‘ die geltenden Regelungen zur Korruptionsbekämpfung im Hinblick auf künftige Amtsträger:innen, die bisher nicht von der Strafbarkeit im Korruptionsstrafrecht umfasst sind, nicht mehr ausreichend (erscheinen)“, weshalb „die Strafbarkeit der Bestechlichkeit (§ 304 StGB) und der Bestechung (§ 307 StGB) [...] auf Personen im Fall einer künftigen Amtsträgereigenschaft erweitert werden (soll)“;¹¹ auch in Bezug auf den neu geschaffenen Tatbestand des Mandatskaufs wird der „Regelungsbedarf“ an „medial kolportierten Vorwürfen“ festgemacht.¹²

Ein Ausreißer war in gewisser Weise das Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz 2009¹³, das zwar zum Teil Strafschärfungen mit sich brachte, zum Teil aber auch nicht unbeträchtliche – wenn auch als Klar-

9 ErläutRV 384 BlgNR 10. GP, 2.

10 ErläutRV 724 BlgNR 15. GP, 3.

11 ErläutRV 2098 BlgNR 27. GP, 2.

12 ErläutRV 2098 BlgNR 27. GP, 4.

13 BGBl I 98/2009.

stellungen verbrämte¹⁴ – Entkriminalisierungen, die teilweise selbst über eine Rückgängigmachung von erst mit dem StRÄG 2008 geschaffenen Verschärfungen hinausgingen.

Europarechtliche und internationale Vorgaben, die zur Weiterentwicklung des Korruptionsstrafrechts beitrugen, waren insbesondere das EU-Bestechungsübereinkommen¹⁵ und die OECD-Konvention über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger¹⁶, beide aus 1997, die Strafrechts-Konvention des Europarates gegen Korruption¹⁷ aus 1999 sowie der EU-Rahmenbeschluss zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor¹⁸ und das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption,¹⁹ beide aus 2003. Dazu kommen *Soft-law*-Instrumente wie die 20 Leitlinien des Europarats zur Bekämpfung der Korruption aus dem Jahr 1997²⁰ oder die OECD-Empfehlung zur weiteren Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr aus dem Jahr 2021²¹ sowie nicht zuletzt Empfehlungen aus den Evaluierungen durch die genannten Einrichtungen. Im Bereich des Europarats kommt diese Aufgabe der Staatengruppe des Europarats gegen Korruption (GRECO) zu, die Österreich bislang fünfmal evaluierte. Bei der OECD-Arbeitsgruppe gegen Bestechung (Working Group on Bribery – WGB) ist gerade die vierte Evaluierung Österreichs im Gange, wobei einer der Schwerpunkte dieser vierten Evaluierungsrunde die Strafverfolgungspraxis ist. Im Bereich der Vereinten Nationen hat der zweite UNCAC-Überprüfungszyklus für Österreich zwar bereits 2019 begonnen, es kam dabei jedoch nicht zuletzt pandemiebedingt zu Verzögerungen, sodass aktuell noch immer der Abschlussbericht erwartet wird. Auf EU-Ebene war einmal ein alle zwei Jahre herauszugebender Anti-Korruptions-Bericht geplant, der jedoch nach seinem erstmaligen

14 Vgl. ErläutlA 671/A 24. GP, 9: „Unschärfen, die dazu führen, dass Lebenssachverhalte als strafbar angesehen werden könnten, die von einem allgemein getragenen gesellschaftlichen Konsens nicht als verwerflich angesehen werden, sind im Sinne der besonderen Ordnungsfunktion des Strafrechts klarzustellen.“

15 Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte der Europäischen Gemeinschaften oder der Mitgliedstaaten der Europäischen Union beteiligt sind (zustandegekommen mit Rechtsakt des Rates vom 26.5.1997, ABI C 195 vom 25.6.1997, 1; BGBl III 38/2000.

16 BGBl III 176/1999.

17 BGBl III 1/2014.

18 Rahmenbeschluss 2003/568/JI des Rates vom 22. Juli 2003 zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor (ABl 2003 L 192, 54).

19 BGBl III 47/2006.

20 EntschlieÙung (97) 24 des Ministerkomitees des Europarats vom 6. November 1997.

21 Abrufbar unter <<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0378>> (16.2.2024).

Erscheinen 2014²² keine Wiederholung mehr erlebte;²³ zum Teil hat der jährliche *Rule of Law Report* der Europäischen Kommission²⁴ diese Rolle übernommen.

Die diversen Vorgaben betrafen und betreffen sowohl das materielle Strafrecht als auch die Strafverfolgung im engeren Sinn sowie die der Strafverfolgung gewidmeten Institutionen und Ressourcen (und die Prävention).

Am 3. Mai 2023 hat die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Bekämpfung der Korruption²⁵ vorgelegt, der zum Teil sehr weitreichende Regelungen zum materiellen Korruptionsstrafrecht, zur Strafverfolgung von Korruption und zur Korruptionsprävention vorsieht. Der Entwurf wird aktuell auf Arbeitsgruppenebene verhandelt, wobei sich in den ersten Verhandlungsrunden durchaus auch Abschwächungstendenzen seitens der Mitgliedstaaten abzeichneten. So sah beispielsweise Art 19 des Richtlinienvorschlags vor, dass die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen treffen, „um sicherzustellen, dass die Vorrechte oder Befreiungen von der Ermittlung und Strafverfolgung, die nationalen Beamten für in dieser Richtlinie genannte Straftaten gewährt werden, durch ein objektives, unparteiisches, wirksames und transparentes Verfahren aufgehoben werden können, das im Voraus auf der Grundlage klarer Kriterien gesetzlich festgelegt und innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens abgeschlossen wird.“ Dagegen regte sich der Widerstand des österreichischen Parlaments, der in eine Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat und die Europäische Kommission nach Art 23f Abs 4 B-VG des EU-Ausschusses des Bundesrates vom 6. Dezember 2023 mündete²⁶, der zusammenfassend wie folgt begründet wurde: „Eine Kompetenzgrundlage der EU für einen derartigen Eingriff ist nach den bisher vorliegenden Informationen insbesondere im Licht des Art 4 Abs 2 EUV nicht erkennbar. Ebenso sollen aus Sicht der Bundesrätinnen und Bundesräte Regelun-

22 Bericht der Kommission vom 3.2.2014 an den Rat und das Europäische Parlament über die Korruptionsbekämpfung in der EU, KOM(2014) 38 end.

23 Mit einem Schreiben vom 25.1.2017 an den Vorsitzenden des LIBE-Ausschusses des Europäischen Parlaments hat der damalige Kommissions-Vizepräsident *Frans Timmermans* die Fortsetzung des EU-Antikorruptionsberichts verkündet (abrufbar unter <<https://transparency.eu/wp-content/uploads/2017/02/20170130-Letter-FVP-LIBE-Chair.pdf>> [18.2.2024]).

24 Der aktuell jüngste Bericht 2023 ist abrufbar unter <https://commission.europa.eu/publications/2023-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en> (17.2.2024).

25 COM[2023] 234 final.

26 71/MT-BR/2023.

gen zur Aufhebung der Immunität von Mandatarinnen und Mandataren ausschließlich den nationalen Parlamenten bzw den regionalen Parlamenten vorbehalten bleiben. Der Richtlinienentwurf wäre daher entsprechend anzupassen.“

III. Der Zustand des österreichischen Korruptionsstrafrechts

Im Bereich des materiellen Korruptionsstrafrechts diagnostizierte die Bundesministerin für EU und Verfassung im Bundeskanzleramt, Mag.^a *Edtstadler*, anlässlich der Präsentation des Entwurfes des Korr-StRÄG 2023 bei einer gemeinsamen Pressekonferenz mit der Justizministerin Dr.ⁱⁿ *Zadić*, LL.M., am 12. Jänner 2023, dass damit „das strengste Antikorruptionsgesetz der Welt“ geschaffen würde. Gemünzt war das auf den mit dem Korr-StRÄG 2023 geschaffenen neuen Tatbestand gegen Mandatskauf (§ 265a StGB) und die Erweiterung der Strafbarkeit wegen Bestechlichkeit (§ 304 StGB) bzw Bestechung (§ 307 StGB) auf Kandidaten bzw Kandidatinnen für ein Amt. Mit diesen Erweiterungen des Korruptionsstrafrechts wurde auch jeweils ein Punkt des Regierungsprogramms²⁷ sowie des Antikorruptionsvolksbegehrens umgesetzt.²⁸ Dazu gibt es tatsächlich keine internationalen Vorgaben und – soweit überblickbar – auch zumindest keine unmittelbar vergleichbaren Vorbilder. Auch der aktuell diskutierte Entwurf der Anti-Korruptions-RL der EU sieht Derartiges nicht vor. Dafür gibt es andernorts Anderes, das es in Österreich nicht gibt, so etwa einen Tatbestand gegen „Unerlaubte Bereicherung“, wie ihn Art 20 des VN-Übereinkommens gegen Korruption vorsieht, wenn auch – mE zurecht – nicht obligatorisch und unter dem Vorbehalt der Vereinbarkeit mit der nationalen Verfassung und den wesentlichen Grundsätzen der nationalen Rechtsordnung stehend. Laut einer im Zuge der Vorbereitung des RL-Vorschlags von der Europäischen Kommission durchgeführten Fragebogenaktion unter den Mitgliedstaaten haben immerhin acht Mitgliedstaaten eine gewisse Form der Erfassung der „unerlaubten Bereicherung“ in ihren nationalen Rechtsvorschriften eingemeldet. Der neue RL-Vorschlag enthält

27 Regierungsprogramm 2020–2024, 27.

28 Volksbegehren „Rechtsstaat & Antikorruptionsvolksbegehren“, 1626 BlgNR 27. GP. Das Antikorruptionsvolksbegehren lag vom 2.5.-9.5.2022 zur Eintragung auf und erzielte insgesamt 307.629 Unterstützungserklärungen und Eintragungen. Das Volksbegehren wurde am 21.9.2022 vom Nationalrat in Erste Lesung genommen und dem Justizausschuss zur weiteren Behandlung zugewiesen, wo es in den Sitzungen vom 19.10.2022 und 19.1.2023 in Verhandlung genommen wurde. In der Sitzung vom 1.2.2023 wurde der Bericht des Justizausschusses über das Volksbegehren im Plenum des Nationalrats einstimmig zur Kenntnis genommen.

zwar auch einen Tatbestand gegen „Bereicherung durch Korruptionsdelikte“ (Art 13), der auch von der Europäischen Kommission aus dem UNCAC-Tatbestand hergeleitet wird, in Wahrheit aber eher im Bereich der Geldwäscherei angesiedelt ist – und daher insofern Bedenken begegnet (während der UNCAC-Tatbestand im Lichte der damit verbundenen Beweislastverschiebung problematisch ist, stellt sich beim RL-Vorschlag eher die Frage des *ne bis in idem*).

Wo Österreich schon bisher als vergleichsweise streng angesehen werden konnte, ist aber nach wie vor die Strafbarkeit des „Anfütterns“ („Vorteilsannahme zur Beeinflussung“ nach § 306 StGB bzw „Vorteilszuwendung zur Beeinflussung“ nach § 307a StGB). Auch hier gibt es zwar da oder dort ähnliche Regelungen (etwa in Deutschland), nach wie vor gibt es dazu aber keine internationalen Vorgaben, auch nicht im aktuellen EU-RL-Vorschlag. Allerdings war Österreich hier schon selbst einmal insofern strenger, als unter dem kurzen Regime des StRÄG 2008 die Tatbestände weiter gefasst waren (damals § 304 Abs 2 bzw § 307 Abs 2 StGB). Stark eingeschränkt mit dem KorrStRÄG 2009 (als neue §§ 306 bzw 307b), wurde bei den Tatbeständen – seither weiterhin §§ 306 bzw 307b StGB – mit dem KorrStRÄG 2012 eine Art Mittelweg eingeschlagen. Quasi linear verlief hingegen die Entwicklung hier bei den Strafdrohungen: nach dem StRÄG 2008 bis zu einem Jahr auf der passiven Seite und bis zu sechs Monaten auf der aktiven Seite (wobei diese Differenz ein Nachhall der mittlerweile überkommenen Ansicht war, dass die passive Seite verwerflicher wäre als die aktive), keine Qualifikationen; nach dem KorrStRÄG 2009 bis zu zwei Jahre auf beiden Seiten als Grundstrafdrohung mit Qualifikationen bei einem 3.000 bzw 50.000 Euro übersteigenden Vorteil (bis zu drei Jahre bzw sechs Monate bis fünf Jahre); mit dem KorrStRÄG 2023 wurde bei einem 300.000 Euro übersteigenden Vorteil noch einmal aufgedoppelt: hier drohen jetzt ein bis zehn Jahre Freiheitsstrafe. Wie diffizil und wechselhaft die Bewertung dessen, was als verfolgenswert erachtet wird, erfolgen kann, zeigt die Entwicklung der Strafdrohungen bei der Bestechlichkeit bzw Bestechung in Bezug auf die pflichtgemäße Vornahme oder Unterlassung eines Amtsgeschäftes („Vorteilsannahme“ bzw „Vorteilszuwendung“ nach den §§ 305 bzw 307a StGB): das StRÄG 2008 differenzierte nicht (mehr) zwischen Pflichtwidrigkeit und Pflichtgemäßheit und sah für beide Tatbestände eine einheitliche Strafdrohung bis drei Jahre Freiheitsstrafe vor. Das KorrStRÄG 2009 stufte zwar die (Grund)Strafdrohung bei Pflichtgemäßheit auf bis zu zwei Jahre Freiheitsstrafe herunter, schuf aber die vorhin erwähnten Qualifikationsschwellen, die bei den §§ 305 und 307a StGB mit denselben Strafdrohungen wie bei den §§ 306 und 307b StGB belegt wurden, während bei Pflichtwidrigkeit die drei Jahre beibehalten wurden und

bei einem 3.000 Euro übersteigenden Vorteil seither sechs Monate bis fünf Jahre Freiheitsstrafe, bei einem 50.000 Euro übersteigenden Vorteil hingegen ein bis zehn Jahre Freiheitsstrafe drohen. Auch hier wurde mit dem KorrStRÄG 2023 bei einem 300.000 Euro übersteigenden Vorteil eine weitere Qualifikationsstufe geschaffen, indem seit 1. September 2023 ein bis 15 Jahre Freiheitsstrafe drohen. Das entspricht der Strafdrohung in den USA und ist deutlich strenger als in unseren Nachbarländern Deutschland (maximal zehn Jahre) oder Schweiz (maximal fünf Jahre). Überhaupt nicht zu den bisherigen Entwicklungen bei den Sanktionen passt der RL-Vorschlag der Europäischen Kommission: nur eine einheitliche Mindesthöchststrafdrohung bis zu sechs Jahre Freiheitsstrafe (also massiv höher als nach geltendem österreichischen Recht), keinerlei Qualifikationen, sondern lediglich Erschwerungsgründe, aber auch dort ohne jede Korrelation zur Höhe des Vorteils.

Eine gewisse „Teilleistungsschwäche“ im Vergleich zum internationalen Vergleich weist die Verfolgung juristischer Personen in Österreich auf, und zwar trotz der Verschärfung der Geldbußen mit dem KorrStRÄG 2023. In der nunmehrigen Ausgestaltung ist zwar die Ungereimtheit weggefallen, dass die Strafobergrenze für Geldstrafen bei natürlichen Personen theoretisch höher ist als die Obergrenze bei den Geldbußen für Verbände. Der Gesetzgeber hat mit dieser (mäßigen) Verschärfung nach mehr als zehn Jahren (auch) auf eine Empfehlung der OECD-Arbeitsgruppe gegen Bestechung reagiert – wobei es allerdings durchaus sein könnte, dass Österreich im Zuge der gerade laufenden vierten Evaluierungsrunde, wo die Sanktionen gegen juristische Personen ein Schwerpunktthema bilden, eine weitere Erhöhung empfohlen bekommt (so wurden etwa fünf Millionen Franken in der Schweiz auch nicht als ausreichend angesehen).

Grosso modo kann man aber sagen, dass das materielle österreichische Strafrecht im Bereich der Korruptionsbekämpfung den internationalen Standards entspricht. Als Beleg hierfür mögen zum einen die Compliance-Berichte zur Österreich-Evaluierung im Rahmen der 3. Evaluierungsrunde, die neben der Parteienfinanzierung der Strafbarkeit von Korruption gewidmet war, dienen, in denen GRECO konstatierte, dass Österreich sämtliche zehn Empfehlungen im Bereich der Strafbarkeit von Korruption zufriedenstellend umgesetzt hat.²⁹ Zum anderen hat der Nationalrat anlässlich der Beschlussfassung über das KorrStRÄG 2012 am 26. Juni 2012 auch eine EntschlieÙung³⁰ verabschiedet, mit der

29 Abrufbar unter <<https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/round-3>> (18.2.2024).

30 257/E 24. GP.

der Bundesminister für Justiz ersucht wurde, binnen vier Jahren nach Beschlussfassung einen Bericht über die Anwendung und Auswirkungen des KorrStrÄG 2012 auf den Bereich der Prävention und strafrechtlichen Verfolgung der Korruption im öffentlichen und privaten Sektor unter Einbeziehung der Erfahrungen des Bundesamtes zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung, der Zentralen Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption und des Koordinationsgremiums zur Korruptionsbekämpfung vorzulegen.

Der damalige Justizminister, Univ.-Prof. Dr. *Brandstetter*, kam diesem Auftrag des Nationalrats im September 2016 nach, wobei der Bericht³¹ zusammengefasst feststellte, dass sich die mit dem KorrStrÄG 2012 eingeführten Änderungen in der Praxis bewährt hätten; anhand des Anstiegs des Anfalls bei den Staatsanwaltschaften, der Anzahl der Anklagen und gerichtlicher Erledigungen im Jahr 2013 ließen sich die Ausweitungen der Korruptionsbestimmungen in der Strafverfolgung auch in der Praxis feststellen, Schwankungen innerhalb der Anfalls-, Anklage- und Urteilszahlen ließen sich auf übliche statistische Schwankungen zurückführen, wobei diese auch auf den generalpräventiven Aspekt des KorrStrÄG 2012 zurückgeführt werden könnten. Anpassungsbedarf könne derzeit lediglich bei der Ungleichbehandlung von Vorteilsannahme zur Beeinflussung und Vorteilszuwendung zur Beeinflussung in Bezug auf den Geringfügigkeitsbereich sowie in der Aufnahme des Schiedsrichters in der Formulierung der subjektiven Tatseite in § 306 Abs 1 StGB erblickt werden.³² Doch dann kam Ibiza und in der Folge Korruptionsbekämpfung als ein zentraler Punkt im Kapitel „Justiz & Konsumentenschutz“ des Regierungsprogramms 2020–2024 und die Forderung nach Schließung von Lücken im Korruptionsstrafrecht, wobei die Einbeziehung von Personen in die Bestechungsbestimmungen, die sich um eine Funktion als Amtsträger bewerben, beispielhaft genannt wurde. Die Forderung nach Verankerung der Kandidatenbestechung/-bestechlichkeit („Prospektivtäter“) und des „Mandatskaufs“ als Delikte im Korruptionsstrafrecht wurde wie bereits erwähnt auch vom Volksbegehren „Rechtsstaat & Antikorruptionsvolksbegehren“ – als einer von insgesamt 72 Punkten – aufgegriffen und mit dem KorrStrÄG 2023 umgesetzt.

31 III-310 der Beilagen 25. GP.

32 Letzterer Punkt wurde mit dem KorrStrÄG 2023 erledigt.

IV. Die WKStA – internationale Vorgaben und Entwicklung

Im Bereich der Strafverfolgung geht die Aufstellung der österreichischen „Player“ (gleichfalls) hochgradig auf internationale Vorgaben zurück:

So hat nach Art 36 des UN-Übereinkommens gegen Korruption jeder Vertragsstaat in Übereinstimmung mit den wesentlichen Grundsätzen seiner Rechtsordnung sicherzustellen, dass es eine Stelle bzw Stellen oder Personen gibt, die auf die Korruptionsbekämpfung mit den Mitteln der Strafverfolgung spezialisiert sind. Dieser Stelle bzw diesen Stellen oder Personen ist in Übereinstimmung mit den wesentlichen Grundsätzen der Rechtsordnung des Vertragsstaates die nötige Unabhängigkeit zu gewähren, damit sie ihre Aufgaben wirksam und ohne unzulässige Einflussnahme wahrnehmen können. Diese Personen oder das Personal dieser Stelle oder dieser Stellen sollen über eine der Wahrnehmung ihrer Aufgaben angemessene Ausbildung und über hierfür angemessene Mittel verfügen. Auch Art 20 des Europarats-Strafrechtsübereinkommens über Korruption legt fest, dass jede Vertragspartei die erforderlichen Maßnahmen für die Spezialisierung von Personen oder Einrichtungen auf die Korruptionsbekämpfung trifft und dass diese im Rahmen der Grundprinzipien der Rechtsordnung der betreffenden Vertragspartei die erforderliche Unabhängigkeit genießen, um ihre Aufgaben wirksam und frei von jedem unzulässigen Druck wahrnehmen zu können. Darüber hinaus haben die Vertragsparteien dafür Sorge zu tragen, dass das Personal dieser Einrichtungen über eine ihren Aufgaben entsprechende Ausbildung und finanzielle Ausstattung verfügt. Schließlich empfahl auch die OECD-Arbeitsgruppe gegen Bestechung Österreich bereits im Rahmen der zweiten Evaluierungsrunde im Jahr 2006, den Strafverfolgungsbehörden die erforderlichen Ressourcen, einschließlich spezialisierter Fachkompetenz zur Verfügung zu stellen, um eine wirksame Untersuchung und gerichtliche Verfolgung von Bestechung ausländischer Amtsträger sicherzustellen.³³ Diesen Vorgaben wurde zunächst mit der Einrichtung einer zentralen Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Korruption, strafbaren Verletzungen der Amtspflicht und verwandten Straftaten unter der Bezeichnung „Korruptionsstaatsanwaltschaft“ (KStA) mit dem Strafprozessreformbegleitgesetz II³⁴ entsprochen. Zur Vorgabe der „erforderlichen Unabhängigkeit im Rahmen der Grundprinzipien der Rechtsordnung“ merkten die Gesetzesmaterialien an, dass „die

33 ErläutRV 285 BlgNR 23. GP, 4.

34 BGBl I 112/2007.

Weisungsunterstellung [...] zu den ganz wesentlichen Grundsätzen der österreichischen Verfassungsordnung (zählt). Allerdings soll durch eine Erhöhung der Transparenz von erteilten Weisungen und durch einen Ausbau der parlamentarischen Kontrollrechte unterstrichen werden, dass von diesem Weisungsrecht nur in rechtlich begründeten Fällen Gebrauch gemacht wird.“³⁵

Mit dem Bundesgesetz, mit dem das Strafgesetzbuch, die Strafprozessordnung 1975, das Staatsanwaltschaftsgesetz und das Gerichtsorganisationsgesetz zur Stärkung der strafrechtlichen Kompetenz geändert werden (strafrechtliches Kompetenzpaket – sKp),³⁶ wurde die zentrale Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Korruption mit 1. September 2011 am Sitz der Oberstaatsanwaltschaft Wien für das gesamte Bundesgebiet unter der Bezeichnung „Zentrale Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption“ (WKStA) zu einer zentralen Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Korruption und Wirtschaftsstrafsachen ausgeweitet.

Mit dem Bundesgesetz, mit dem die Strafprozessordnung 1975 geändert wurde, BGBl I 67/2011, erfolgten weitere Änderungen in der StPO, um den Zuständigkeitsübergang auf die WKStA bis 1. September 2012 zu mildern. Damit wurde ermöglicht, die neuen Strukturen der WKStA (personell, sachlich sowie Ausbildungsstandards) unter noch nicht vollständiger Auslastung aufzubauen. Demnach wurden der WKStA mit 1. September 2011 die Kernkompetenzen, dh Wirtschaftsdelikte mit besonders hohem Schaden (§ 20a Abs 1 Z 1 StPO), Korruptionsdelikte (§ 20a Abs 1 Z 5 StPO) und „Bilanzfälschungsdelikte“ solcher Unternehmen, die über ein Stammkapital von zumindest 5 Mio Euro oder über mehr als 2000 Beschäftigte verfügen (§ 20a Abs 1 Z 6 StPO), zugewiesen. Die Vollzuständigkeit erreichte die WKStA mit 1. September 2012.

Letzte rechtliche Anpassungen erfolgten durch das KorrStRÄG 2012, das Strafprozessrechtsänderungsgesetz 2013³⁷, und das Strafrechtsänderungsgesetz 2015.³⁸

Laut einer Anfragebeantwortung durch BM Dr.ⁱⁿ Zadić, LL.M.,³⁹ waren im Sommer 2023 bei der WKStA 44 Planstellen für Staatsanwältinnen und -anwälten zuzüglich einer explizit für Zuteilungen zur WKStA

35 ErläutRV 299 BlgNR 23. GP, 5.

36 BGBl I 108/2010.

37 BGBl I 195/2013.

38 BGBl I 112/2015.

39 14328/AB 27. GP.

gewidmeten Planstelle eingerichtet. 43,35 Kapazitäten, die sich auf 44 Köpfe verteilen, waren eingesetzt. 50 Personen waren bei der WKStA als Staatsanwältinnen und -anwälte ernannt. Mit dieser personellen Bedeckung könnte die seinerzeit veranschlagte Endausbaustufe von rund 40 Staatsanwältinnen und -anwälten als im Wesentlichen erreicht angesehen werden.

V. Eine unabhängige Weisungsspitze?

Was die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaften anlangt, wurden konkrete Überlegungen zur Verlagerung der Weisungsspitze weg von dem/der Bundesminister/in für Justiz im Österreich-Konvent 2004 und im Jahr 2014 vom damaligen Bundesminister für Justiz Univ.-Prof. Dr. *Brandstetter* eingesetzten Beratungsgremium zur Reform der Berichtspflichten und des Weisungsrechts eingebracht und diskutiert, jedoch nicht weiterverfolgt. Für die aktuelle Legislaturperiode proklamierte zwar bereits das Regierungsprogramm 2020-2024, dass „die Staatsanwaltschaft [...] unabhängig von Beeinflussungen arbeiten können (muss).“⁴⁰ Die Forderung nach einer unabhängigen Weisungsspitze findet sich darin allerdings (weiterhin noch) nicht.

Ein gutes Jahr nach Verabschiedung des Regierungsprogramms einigte man sich jedoch am 24. Februar 2021 in einem Vortrag an den Ministerrat⁴¹ darauf, dass eine unabhängige und weisungsfreie Bundesstaatsanwaltschaft geschaffen werden solle, die frei von politischer Beeinflussung ihre wichtige Funktion ausübe. Nach diesem Ministerratsvortrag sollten Ermittlungsverfahren unabhängig und ohne öffentlichen oder politischen Druck geführt werden können. Um eine weitere Stärkung des Vertrauens in den Rechtsstaat zu erreichen, solle eine unabhängige und weisungsfreie Bundesstaatsanwaltschaft geschaffen werden, die frei von politischer Beeinflussung ihre Funktion ausüben solle. FBM Dr.ⁱⁿ *Alma Zadić*, LL.M. hat daraufhin umgehend eine Arbeitsgruppe eingerichtet, welche sich aus hochrangigen Expertinnen und Experten aus der Praxis und Wissenschaft zusammensetzte. Die Arbeitsgruppe hat sich am 27. Mai 2021 in ihrer Auftaktsitzung konstituiert und die Themen, die sich aus dem Ministerratsvortrag ergaben, in insgesamt zwölf Sitzungen beraten. Sie ist regelmäßig – nahezu monatlich – zusammengetreten und hat im Sinne des Ministerratsvortrages in trans-

⁴⁰ Regierungsprogramm 2020-2024, 25.

⁴¹ 49/10.

parenter Form am 10. November 2021 einen ersten und am 2. Juni 2022 einen zweiten Zwischenbericht über die vorläufigen Ergebnisse der Arbeitsgruppe sowohl der Ressortleitung als auch der Bundesministerin für EU und Verfassung und allen im Nationalrat vertretenen Parteien vorgelegt. Um einen möglichst breiten politischen Konsens zu erzielen, hat die Bundesministerin für Justiz neben der Arbeitsgruppe ein Beratungsgremium eingerichtet, das der persönlichen Beratung der Bundesministerin für Justiz diene, um die politisch relevanten Eckpunkte weiter auszuloten. Der Endbericht der Arbeitsgruppe wurde am 15. September 2022 vorgelegt.⁴²

Die Arbeitsgruppe begrüßte die im Ministerratsvortrag skizzierte Zielrichtung der Schaffung einer unabhängigen Weisungsspitze und erkannte an, dass der Umstand, dass ein Regierungsmitglied und damit eine regelmäßig intensiv in das parteipolitische Geschehen eingebundene Person die „staatsanwaltschaftliche Weisungsspitze“ bildet, in der öffentlichen Wahrnehmung und Diskussion immer wieder zum Anschein beitrage, es könne eventuell aus sachfremden, allenfalls parteipolitischen, Motiven (sei es durch Erteilung einer nicht gebotenen, sei es durch Unterlassung einer gebotenen Weisung) Einfluss auf die Tätigkeit der Staatsanwaltschaften genommen werden. Dabei betonte die AG, dass diese Anscheinsproblematik der Justiz und der Politik gleichermaßen schade und dauerhaft beseitigt werden sollte. Nach dem Vorschlag der AG soll die oberste Weisungsbehörde die Bezeichnung „Generalstaatsanwaltschaft“ tragen und die Entscheidungsfindung – nach dem Vorbild der Europäischen Staatsanwaltschaft – in Senaten aus jeweils drei Generalanwältinnen bzw. Generalanwälten erfolgen.

VI. Neue Stellung der WKStA im neuen Gefüge?

A) Aus der Sicht der AG Bundesstaatsanwaltschaft

Im Zusammenhang mit den Arbeiten zu Schaffung einer unabhängigen Bundes(bzw. General)Staatsanwaltschaft und hier wiederum insbesondere im Kontext des „Instanzenzuges“ innerhalb des Organisationsgefüges der Strafverfolgungsbehörden wurde auch die Stellung der WKStA erörtert, insbesondere ob diese allenfalls zu einer Oberstaatsanwaltschaft ausgebaut werden soll. Hierzu stellten die Mitglieder der

⁴² Abrufbar unter <<https://www.bmj.gv.at/themen/Strafrecht--Gesetze/Generalstaatsanwaltschaft0.html>> (18.2.2024).

Arbeitsgruppe im Endbericht fest, dass die WKStA im Rahmen ihrer Sonderzuständigkeit etwa 50 % der Großverfahren führe und für sie vor dem Hintergrund ihres Kompetenzbereichs häufiger Berichtspflichten bestehen. Die Arbeitsgruppe hielt es für zweckmäßig, im Zuge der weiteren Diskussion auch die Stellung der WKStA gesondert vertiefend zu diskutieren, zumal diese Frage nicht unmittelbar vom Arbeitsauftrag umfasst sei.⁴³

B) Aus der Sicht des Antikorruptionsvolksbegehrens

Abgesehen von der generellen Forderung nach Sicherstellung der Unabhängigkeit aller Staatsanwaltschaften durch die zeitnahe Schaffung einer Bundesstaatsanwaltschaft widmete sich das Antikorruptionsvolksbegehren auch gesondert der WKStA, indem es darin ua hieß, dass es nicht an Versuchen fehle, speziell die Tätigkeit der WKStA durch politische Angriffe und Unterstellungen, aber auch durch laufend neue „Reformvorschläge“ (Hausdurchsuchungsverbot, Kompetenzänderungen) einzuschränken und das Ansehen dieser Behörde in der Öffentlichkeit zu untergraben. Daher solle die WKStA verfassungsrechtlich abgesichert werden. Durch die Bundesverfassung sei zu garantieren, dass die WKStA bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unabhängig sei. Die Kontrolle ihrer Tätigkeit erfolge durch die Gerichte. Korruptionsdelikte und zentrale Delikte der Wirtschaftskriminalität sollen in der Zuständigkeit der WKStA verbleiben.

C) Justizpolizei für die WKStA?

Die WKStA könne ihre Aufgaben – so das Antikorruptionsvolksbegehren weiter – nur dann unabhängig erfüllen, wenn ihr eine Polizei, die ausschließlich ihr unterstellt sei, zur Verfügung stehe. Andernfalls bestehe die Gefahr, dass ihre Tätigkeit durch politische Interventionen behindert werde. Daher müsse der WKStA eine eigene Einheit von Ermittlungsbeamtinnen und -beamten beigegeben werden, deren Größe in einem vorgegebenen Verhältnis zur Zahl der staatsanwaltschaftlichen Planstellen der WKStA festgeschrieben werde.

Was diese Forderung des Antikorruptionsvolksbegehrens nach einer der WKStA untergeordneten Justizpolizei anlangt, dürfte im Rahmen

43 Endbericht der AG Bundesstaatsanwaltschaft, 36.

der geltenden Rechtslage der Grundsatz der Gewaltenteilung (Art 94 Abs 1 B-VG) einer „Unterstellung“ polizeilicher Einheiten (dh von Organen der Vollziehung) unter die Staatsanwaltschaft (dh ein Organ der Gerichtsbarkeit) entgegenstehen (für Staatsanwältinnen und -anwälte selbst besteht mit Art 90a dritter Satz B-VG eine verfassungsrechtliche Grundlage für die Weisungsbindung). Sollte mit „unabhängiger“ Mitwirkung gemeint sein, dass die Ermittlungseinheiten der Staatsanwaltschaft unterstehen und sämtliche Berichtspflichten innerhalb des BMI für die Zeit der Anforderung suspendiert sein sollen, wäre darauf hinzuweisen, dass Organe der Vollziehung aufgrund des Art 20 Abs 1 B-VG an Weisungen (worumter auch Berichtspflichten zu subsumieren sind) oberster Organe gebunden sind. Sicherheitsbehörden unterstehen gemäß der expliziten Anordnung in Art 78a B-VG dem Bundesminister für Inneres. Da keiner der in Art 20 Abs 2 B-VG genannten Fälle vorliegen dürfte, wäre eine Weisungsfreistellung (durch einfaches Bundesgesetz) verfassungsrechtlich unzulässig. Eine (schlichte) Nichtausübung des Weisungsrechts durch den Bundesminister für Inneres wäre gegenüber diesem nicht durchsetzbar und entbindet diesen nicht von seiner Verantwortlichkeit gegenüber dem Nationalrat (Art 76 iVm Art 142 B-VG).⁴⁴ Im Ergebnis bedürfte es daher zur Durchsetzung dieses Vorhabens sowohl verfassungsrechtlicher wie auch einfachgesetzlicher Änderungen.

VII. Das Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung

Ganz im Einklang mit den internationalen Vorgaben ist die Spezialisierung im Bereich der Strafverfolgung in Bezug auf Korruption in Österreich nicht auf die Staatsanwaltschaften beschränkt:

Das Bundesgesetz über die Einrichtung und Organisation des Bundesamts zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BAK-G), welches am 1. Jänner 2010 in Kraft getreten ist und zuletzt mit BGBl I 107/2023 novelliert wurde, bildet die Rechtsgrundlage für das Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BAK). Mit diesem Bundesgesetz kam Österreich den internationalen Vorgaben bzw Verpflichtungen hinsichtlich der Etablierung von unabhängigen nationalen Einrichtungen zur Korruptionsprävention und

⁴⁴ Siehe auch VfSlg 1641/1948, demzufolge „das Recht, Weisungen zu erteilen, allenfalls auch eine Pflicht bedeutet, solche Weisungen zu erlassen, [und] die Nichterteilung einer Weisung in einem konkreten Falle zur Geltendmachung der Verantwortlichkeit des säumigen Organs führen kann.“

-bekämpfung auf Polizeiebene nach. Wie bereits erwähnt fordert insbesondere das von Österreich am 11. Jänner 2006 ratifizierte Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption die Vertragsstaaten in Art 6 und 36 zur Schaffung solcher Behörden auf. Das BAK ist in diesem Sinne sowohl eine Präventionsdienststelle nach Art 6 als auch eine „Law Enforcement“-Einrichtung nach Art 36 der UNCAC.

Den Intentionen der internationalen Vorgaben folgend wurde in Österreich mit dem BAK eine Organisationseinheit im Bundesministerium für Inneres geschaffen, die es angesichts der (auch) im internationalen Kontext geforderten Unabhängigkeit, aber auch der in diesem Bereich in besonderem Maße erforderlichen Transparenz, notwendig machte, Weisungen an diese Behörde, von denen zwar im Sinne der Beibehaltung einer politischen Letztverantwortung nicht abgewichen werden sollte, einer besonderen Regelung zuzuführen.⁴⁵ Darüber hinaus ist das BAK organisatorisch *ex lege* außerhalb der Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit angesiedelt und bundesweit zuständig für die Vorbeugung, Verhinderung und Bekämpfung von Korruption, die enge Zusammenarbeit mit der Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft (WKStA), die Wahrnehmung zentraler Funktionen im Bereich der sicherheits- und kriminalpolizeilichen Zusammenarbeit mit ausländischen und internationalen Anti-Korruptionseinrichtungen, Ermittlungen bei Misshandlungsvorwürfen im Ressortbereich des BMI und kriminalpolizeiliche Ermittlungen bei Ausübung unmittelbarer Zwangsgewalt mit Todesfolge und lebensgefährdendem Waffengebrauch.

VIII. Ausblick

Im *Rule of Law Report 2023* der Europäischen Kommission findet sich – wie schon im Vorbericht 2022 – als Top-Empfehlung für Österreich, „die Reform zur Einrichtung einer unabhängigen Bundesanwaltschaft voranzutreiben und dabei die europäischen Standards zur Unabhängigkeit und Autonomie der Staatsanwaltschaft zu berücksichtigen, einschließlich der Gewährleistung einer unabhängigen Tätigkeit der spezialisierten Anti-Korruptionsstaatsanwaltschaft.“

Im Ministerratsvortrag vom Februar 2021, mit dem grünes Licht für die Schaffung einer unabhängigen Bundes/Generalstaatsanwaltschaft

⁴⁵ ErläutRV 219 BlgNR 24. GP, 3.

gegeben wurde, wurde dieses Vorhaben mit Maßnahmen zur Beschleunigung staatsanwaltlicher Ermittlungsverfahren, der Wahrung und der Stärkung von Beschuldigtenrechten sowie der Hintanhaltung negativer wirtschaftlicher Folgen eines Ermittlungsverfahrens junktimiert.

Derartige zumal mehrfache Junktimierungen können zwar gelegentlich als Hebel dienen, tragen aber durchaus auch das Potential von Verzögerungen bis Obstruktion in sich. Wenn man im vorliegenden Zusammenhang allerdings davon ausgeht, dass schon seit geraumer Zeit ein Entwurf für ein Strafprozessrechtsänderungsgesetz vorliegt, der auch verfahrensbeschleunigende Elemente enthält und Wünschen der Praxis Rechnung trägt, wenn man weiters davon ausgeht, dass bei den letzten Budgetverhandlungen in Bezug auf den Verteidigungskostenersatz ein Durchbruch erzielt werden konnte und die zuständige Fachabteilung gleichfalls bereits einen zumal im Konsens mit der betroffenen Standesvertretung konzipierten Entwurf fertiggestellt hat, und man dann last but not least noch bedenkt, dass der VfGH mit seinem Erkenntnis vom 14. Dezember 2023 zu G 352/2021 die Bestimmungen der StPO über die Sicherstellung zu Beweis Zwecken (§ 110 Abs 1 Z 1 und Abs 4) sowie des § 111 Abs 2 (Auswertung von Datenträgern) unter Festlegung einer „Reparaturfrist“ bis 31. Dezember 2024 als verfassungswidrig aufgehoben hat, in Anbetracht der Wichtigkeit der Angelegenheit – geht es bei diesen zentralen Regelungen doch beileibe nicht „nur“ um Korruption – sowie vor dem Hintergrund des bevorstehenden Endes der Legislaturperiode folglich für gehörigen Handlungsdruck gesorgt hat, ist man fast versucht zu hoffen, dass es in einer Situation, in der alle Junktims als erledigt betrachtet werden können, doch „nur“ mehr einer Verständigung über das eigentliche Anliegen bedürfte und es doch für den einen oder die andere nicht (mehr) so schwer sein sollte, bei der Schaffung einer Bundes/Generalstaatsanwaltschaft über seinen/ihren politischen Schatten zu springen. Wohl wissend, dass die Umsetzung einer allfälligen Einigung weit mehr als ein Endspurt wäre, sondern eher die Anstrengungen eines Marathonlaufs ohne die dafür zur Verfügung stehende Zeit erfordern könnte, würde ich es dem Rechtsstaat Österreich wünschen, wenn (auch) dieses Unterfangen am Ende von Erfolg gekrönt sein würde.

Antikorruption und Verhaltenskodizes im öffentlichen Sektor – ein internationaler Vergleich

Antikorruptionsbestrebungen haben auf internationaler Ebene bereits eine lange Tradition. Dieser Artikel konzentriert sich auf jene internationalen Vorgaben und Instrumente zur Korruptionsprävention, welche – aus Sicht des Autors – höchste Wirkungen im täglichen Handeln der öffentlichen Verwaltung aufweisen. Dabei finden insbesondere jene Regelungen Beachtung, welche Vorgaben zur Erstellung von Verhaltenskodizes für Bedienstete des öffentlichen Dienstes beinhalten.

Verhaltenskodizes stellen ein zentrales Instrument des Compliance-Managements dar, welches in Österreich durch den gebietskörperschaftenübergreifenden Verhaltenskodex „Die Verantwortung liegt bei mir – Eine Frage der Ethik“ für die Beschäftigten des öffentlichen Sektors in Österreich¹ eine besonders wichtige Rolle einnimmt.

Der Artikel setzt sich aus folgenden Kapiteln zusammen: Korruption messen – Worldwide Governance Indicators (WGI) der Weltbank (I.), Europäische Union (II.), OECD Konvention gegen die Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr (III.), Group of States Against Corruption – Staatengruppe gegen Korruption – Groupe d'Etats contre la Corruption (GRECO) (IV.), United Nations Convention against Corruption (UNCAC) (V.) und Verhaltenskodizes (VI.).

I. Korruption messen – Worldwide Governance Indicators (WGI) der Weltbank

Für internationale Vergleiche in Antikorruptionsfragen bieten sich die *Worldwide Governance Indicators* (WGI) der Weltbank an.² Diese geben Einblicke in die „Government Effectiveness“, „Rule of Law“, „Voice and

¹ BMKÖS, Die Verantwortung liegt bei mir – Eine Frage der Ethik, 2023; abrufbar unter <https://oeffentlicherdienst.gv.at/wp-content/uploads/2022/12/Verhaltenskodex_zur_Korruptionspraevention_im_oeffentlichen_Dienst.pdf> (12.7.2023).

² *Worldbank Group*, *Worldwide Governance Indicators* (WGI), 2020; abrufbar unter <<https://info.worldbank.org/governance/wgi/>> (12.11.2022).

- Ausmaß, in dem öffentliche Macht zum privaten Vorteil ausgeübt wird;
- „Übernahme“ des Staates durch Eliten und private Interessen.

Control of Corruption (-2,5 bis 2,5), Source: WGI

Die Bandbreite zur Wahrnehmung der „Kontrolle von Korruption“ reicht von -2,5 (schwach) bis 2,5 (stark). In Europa ist die Streuung mit -1,05 in Aserbaidschan bis +2,27 in Dänemark besonders hoch. Inner-

halb der Europäischen Union ist die Bandbreite mit 0,44 in Ungarn und 2,27 in Dänemark immer noch sehr ausgeprägt. In Europa ist ein deutliches Nord-Süd-Gefälle und ein noch viel stärkeres West-Ost-Gefälle zu erkennen.

Die *Worldwide Governance Indicators* der Weltbank zeigen demnach für Europa ein hohes Handlungspotenzial auf. Ein weiterer wichtiger Indikator bei Antikorruptionsvergleichen kommt von der Nicht-regierungsorganisation (NGO) *Transparency International* (TI). Diese misst mit dem jährlich veröffentlichten „Corruption Perceptions Index (CPI)“ ähnlich wie die *Worldwide Governance Indicators* die „wahrgenommene Korruption“ in den untersuchten Ländern.

II. Europäische Union

Die Europäische Union verfügt über zahlreiche für die Korruptionsprävention relevante Normen wie zum Beispiel den Rahmenbeschluss 2003/568/JI des Rates vom 22. Juli 2003 zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor. Konkrete Rechtsakte, welche Korruption im öffentlichen Sektor betreffen, sind primär dem Europarat überlassen.

A) OLAF – Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung

Als Meilenstein der Korruptionsprävention durch die Europäische Union im öffentlichen Bereich ist die Errichtung eines Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) als Dienststelle der Kommission im Jahr 2000 zu werten. Das OLAF untersucht Fälle von Betrug zum Nachteil des EU-Haushalts, von Korruption sowie von schwerwiegendem Fehlverhalten innerhalb der Organe und Einrichtungen der EU und entwickelt eine Betrugsbekämpfungsstrategie für die Europäische Kommission.³ OLAF wurde mit Beschluss der Kommission vom 28. April 1999 zur Errichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF)⁴ gegründet. Hintergrund waren die Interessenkonflikte, welche zum Rücktritt der Kommission *Santer* führten. Seitdem steht ein internes Amt mit dem Mandat für unabhängige Untersuchungen im Einsatz,

3 *Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung*, 2023; <https://anti-fraud.ec.europa.eu/index_de> (12.7.2023).

4 Bekanntgegeben unter Aktenzeichen SEK(1999) 802.

das Korruptionsprävention zu einem prioritären Thema in den Institutionen der EU gemacht hat.

B) Eurobarometer

Die Brisanz des Themas „Korruptionsprävention“ in der EU und den Mitgliedsländern zeigen die Eurobarometer-Umfragen. Mit dem Eurobarometer erheben Europäische Kommission, Europäisches Parlament und andere EU-Institutionen und -Agenturen regelmäßig den Stand der öffentlichen Meinung in Europa. Eurobarometer führt seit 1974 Umfragen zu Themen im Zusammenhang mit der Europäischen Union sowie zu Einstellungen zu politischen oder sozialen Themen durch.⁵

Annahme über die Verbreitung von Korruption in Europa

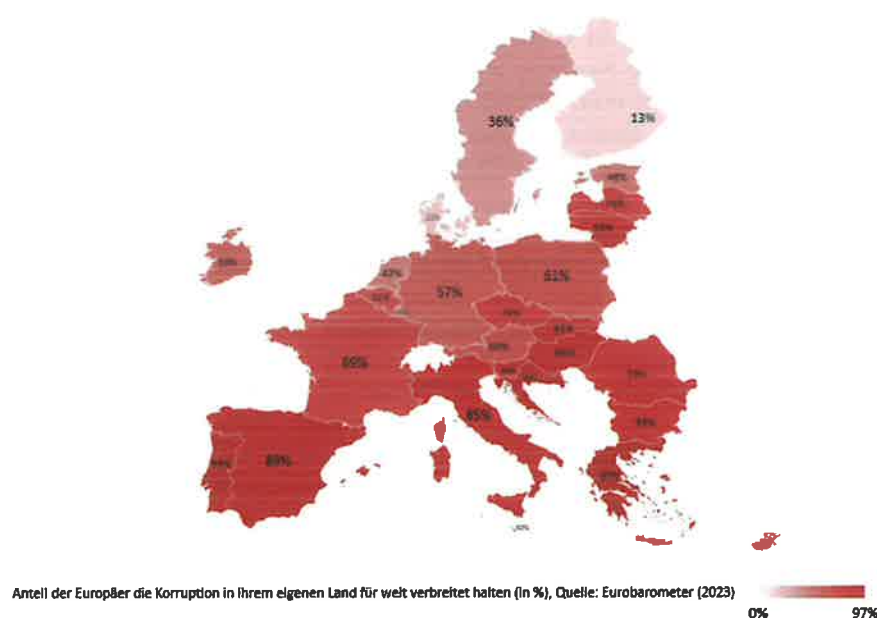


Abbildung 2: Eurobarometer – Korruption in der Europäischen Union
Quelle: Eurobarometer 2023

⁵ Vgl dazu <<https://europa.eu/eurobarometer/about/eurobarometer>> (12.7.2023).

Regelmäßig werden auch Sonderauswertungen durchgeführt. 2023 wurde die aktuelle Sonder-Eurobarometer-Umfrage zur Einstellung der EU-Bürgerinnen und EU-Bürger zu Korruptionsfragen durchgeführt.⁶ Im Durchschnitt nehmen 70 % der EU-Bürgerinnen und EU-Bürger an, dass Korruption in ihrem Land verbreitet ist. Dabei sind die Unterschiede zwischen den Mitgliedsländern beachtlich. Während die skandinavischen Länder mit 13 bis 36 % relativ geringe Werte aufweisen, vermuten in Griechenland und Kroatien fast alle Bürgerinnen und Bürger, dass in ihrem Land Korruption weit verbreitet ist.

C) Rule of Law Report

2020 hat die Europäische Kommission erstmals den Rechtsstaatlichkeitsbericht veröffentlicht. Dieser untersucht seitdem jährlich die Unabhängigkeit des Justizsystems, den Rahmen zur Korruptionsbekämpfung, den Medienpluralismus und die Medienfreiheit sowie die Gewaltenteilung. Der neueste Bericht erschien im Jahr 2023⁷ und fasst folgende aktuelle Situationen, Handlungsnotwendigkeiten und Vorschläge im Bereich „Korruptionsbekämpfung“ zusammen:

- Nationale Antikorruptionsstrategien und ihre Umsetzung;
- Stärkung der Kapazitäten der Institutionen und des rechtlichen Rahmens zur Korruptionsbekämpfung;
- Beseitigung von Hindernissen für strafrechtliche Ermittlungen und Strafverfolgung und Einführung präventiv wirkender Sanktionen für Korruption auf hoher Ebene;
- Stärkung der Maßnahmen zur Korruptionsprävention und Förderung der Integrität im öffentlichen Sektor;
- Gewährleistung transparenter Lobbyarbeit und Regulierung von „Drehtür-Effekten“;
- Offenlegung von Vermögenswerten und Interessen;
- Hinweisgeberschutz (*Whistleblower*-Schutz);
- Bereiche mit hohem Risiko angehen (*addressing*);
- Finanzierung politischer Parteien;

⁶ European Commission, Special Eurobarometer 534 on Corruption (2023).

⁷ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – 2023 Rule of Law Report, COM(2023) 800 final.

- Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren;
- Öffentliches Beschaffungswesen und Gesundheitssektor als Bereiche mit höchstem Korruptionsrisiko.

Im Abschnitt „Stärkung der Maßnahmen zur Korruptionsprävention und Förderung der Integrität im öffentlichen Sektor“ werden Interessenkonflikte und Verhaltenskodizes beschrieben, wenn festgestellt wird, dass „*many Member States have in place codes of conduct and rules on preventing conflicts of interest and incompatibilities with other activities*“.⁸ Dabei werden vor allem Belgien, Kroatien und Niederlande hervorgehoben, welche im Berichtszeitraum die Verhaltenskodizes weiterentwickelt haben.⁹

Die Methodik des *Rule of Law Reports* stellt sicher, dass die betroffenen Mitgliedsländer in einem umfassenden Feedback-Prozess in die Berichterstellung und die Ausarbeitung von Verbesserungsmaßnahmen intensiv eingebunden sind. Insofern hat der Report innerhalb der Europäischen Union sehr hohes Potenzial, Rechtsakte und Maßnahmen zur Korruptionsprävention zu forcieren.

III. Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)

A) Konvention gegen die Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr

1997 hat die OECD die Konvention gegen die Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr beschlossen, welche in den ersten Mitgliedstaaten 1999 in Kraft getreten ist.¹⁰ Diese wichtige Konvention hat seitdem mit Leitlinien und der Arbeitsgruppe „*Working Group on Bribery in International Business Transactions*“ die Korruptionsbekämpfung auf zwischenstaatlicher Ebene in der OECD signifikant vorangetrieben. Bedeutend ist vor allem der Überwachungs-

8 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – 2023 Rule of Law Report, COM(2023) 800 final, 14.

9 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – 2023 Rule of Law Report, COM(2023) 800 final, 14 ff.

10 OECD, Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr (C(97)123/FINAL), 1997.

prozess, welcher auf *Peer Review*-Mechanismen beruht. Diese stellen regelmäßige Kontrollen und Evaluierungen der Umsetzung der in der Konvention geregelten Antikorruptionsmaßnahmen in den Mitgliedsstaaten der OECD dar. Für Österreich liegt der letzte Bericht „*Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Austria*“¹¹ vor, welcher 2017 einem Follow up „*Additional written report by Austria*“ unterzogen wurde.¹²

B) Managing Conflict of Interest in the Public Service

2004 hat die OECD den Leitfaden zum Management von Interessenkonflikten erstellt,¹³ welcher im darauffolgenden Jahr um ein Toolkit ergänzt wurde.¹⁴ Der Leitfaden gilt heute noch immer als Grundlage für OECD-Empfehlungen und Arbeitsgruppen zur Korruptionsprävention im öffentlichen Sektor und soll Regierungen bei Politiken und Maßnahmen zum Umgang mit Interessenkonflikten und der Stärkung des Vertrauens der Öffentlichkeit unterstützen. Dazu zählt auch, eine Kultur des öffentlichen Dienstes zu fördern, „*in which conflicts of interest are properly identified and resolved or managed, in an appropriately transparent and timely way, without unduly inhibiting the effectiveness and efficiency of the public organisations concerned.*“¹⁵

C) Erklärungen zu potenziellen Interessenkonflikten

Einen weiteren wichtigen Beitrag zur Korruptionsprävention im öffentlichen Sektor leistet die OECD durch ihre Erhebungen und Ländervergleiche. So finden sich in den aktuellen Berichten „*Government at a*

11 OECD, Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Austria, 2012.

12 Directorate for Financial and Enterprise Affairs – Working Group on Bribery in International Business Transactions : Phase 3 follow-up: Additional written report by Austria (DAF/WGB(2017)72), 2017.

13 OECD, Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences, OECD Publishing, 2004, siehe <<https://doi.org/10.1787/9789264104938-en>>.

14 OECD, Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A Toolkit, OECD Publishing, 2005, <<https://doi.org/10.1787/9789264018242-en>> (12.7.2023).

15 OECD, Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences, OECD Publishing, 2004, vgl. <<https://doi.org/10.1787/9789264104938-en>>, 14.

Glance 2023“¹⁶, „Trust in Government Survey“¹⁷ und der *Public Integrity Indicators* Datenbank¹⁸ zahlreiche Fakten und Entwicklungsoptionen zu Korruptionsprävention. „Government at a Glance“ bietet eine umfassende Übersicht über den Status Quo von „Erklärungen zu potentiellen Interessenkonflikten“ von Amtsträgerinnen und Amtsträgern. Dabei wird zwischen den Mitgliedern von Regierungen, Parlamentsabgeordneten, Mitgliedern der Höchstgerichte und hochrangigen Beamtinnen und Beamten unterschieden. Es fällt auf, dass generell unterschiedlichste Regelungen in den OECD-Ländern bestehen. Nur in einigen Ländern wie zum Beispiel in den USA, Lettland und Frankreich sind sowohl von den Mitgliedern der Regierungen, der Parlamentsabgeordneten als auch den Mitgliedern der Höchstgerichte und von hochrangigen Beamtinnen und Beamten Erklärungen zu privaten Interessen abzugeben. In vielen Ländern fehlt die gesetzliche Vorgabe für Erklärungen zu potentiellen Interessenkonflikten auf Ebene der Höchstgerichte und hoher Beamtinnen und Beamten. Diese Zurückhaltung zeigt sich auch insbesondere im deutschsprachigen Raum. Während Deutschland bei der Erhebung gar nicht beteiligt war, gibt es bei der Schweiz und Österreich wichtige Lücken. Die Schweiz verfügt lediglich im Bereich der Parlamentsabgeordneten über gesetzliche Vorgaben zur Interessendeklaration. In Österreich fehlen gesetzliche Regelungen für die Höchstgerichte und hohe Beamtinnen und Beamte.

Insgesamt zeigt sich, dass die meisten Länder durch Gesetz vorgeschriebene Interessenbekundungen im Bereich der Parlamentsabgeordneten aufweisen. Besonderen Nachholbedarf gibt es bei den Höchstgerichten und hohen Beamtinnen und Beamten.

16 OECD, Government at a Glance (2023).

17 OECD, Trust Survey (2022), siehe dazu <<http://oe.cd/trust>> (12.7.2023).

18 OECD, Public Integrity Indicators (database), 2023, siehe dazu <<https://oecd-public-integrity-indicators.org/>> (18.7.2023).

	Mitglieder der Regierung		Abgeordnete der Parlamente		Mitglieder Höchstgerichte		Hochrangige Beamte	
	Gesetzliche Vorschrift	Erklärungen in der Praxis (letzte 6 Jahre)	Gesetzliche Vorschrift	Erklärungen in der Praxis (letzte 6 Jahre)	Gesetzliche Vorschrift	Erklärungen in der Praxis (letzte 4 Jahre)	Gesetzliche Vorschrift	Erklärungen in der Praxis (letzte 4 Jahre)
Australien	Ja	100%	Ja	99%	Ja	100%	Ja	N/A
Canada	Ja	N/P	Ja	N/P	Nein	N/P	Ja	N/P
Chile	Ja	100%	Ja	100%	Ja	52%	Ja	100%
Costa Rica	Ja	N/A	Ja	N/A	Ja	N/A	Ja	N/A
Dänemark	Nein	N/A	Ja	N/A	Nein	N/A	Nein	N/A
Estland	Ja	N/P	Ja	N/P	Ja	N/P	Ja	N/P
Finnland	Ja	100%	Ja	100%	Ja	N/A	Ja	100%
Frankreich	Ja	100%	Ja	99%	Ja	100%	Ja	96%
Griechenland	Ja	N/A	Ja	100%	Ja	N/A	Ja	N/A
Irland	Ja	100%	Ja	100%	Nein	N/A	Ja	N/A
Israel	Ja	98%	Ja	100%	Ja	N/P	Ja	N/P
Japan	Ja	N/A	Ja	N/A	Nein	N/A	Ja	N/A
Korea	Nein	N/A	Ja	N/A	Nein	N/A	Nein	N/A
Lettland	Ja	100%	Ja	100%	Ja	100%	Ja	100%
Luxemburg	Ja	100%	Ja	100%	Nein	N/A	Nein	N/A
Mexico	Ja	94%	Ja	N/A	Ja	N/A	Ja	100%
Neuseeland	Nein	100%	N/P	N/P	N/P	N/P	Nein	100%
Niederland	Ja	N/P	Ja	N/P	Ja	N/A	Ja	N/P
Norwegen	Ja	N/A	Ja	N/A	Ja	N/A	Nein	N/A
Österreich	Ja	100%	Ja	100%	Nein	N/A	Nein	N/A
Polen	Ja	100%	Ja	N/A	Ja	N/A	Ja	N/A
Slowakische Republik	Ja	N/A	Ja	N/A	Ja	N/A	Ja	N/A
Slowenien	Ja	N/P	Ja	N/P	Ja	N/P	Ja	N/P
Spanien	Nein	100%	N/A	N/A	Nein	N/A	Nein	100%
Schweden	Nein	N/A	Nein	N/A	Nein	N/A	Nein	N/A
Schweiz	Nein	N/A	Ja	N/A	Nein	N/A	Nein	N/A
Türkei	Ja	N/A	Ja	N/A	Ja	N/A	Ja	N/A
Tschechien	Ja	100%	Ja	96%	Ja	100%	Ja	N/A
USA	Ja	100%	Ja	100%	Ja	100%	Ja	99%

Abbildung 3: Erklärungen über private Interessen von Amtsträgerinnen und -trägern

Quelle: OECD, Public Integrity Indicators (database) 2022, <<https://oecd-public-integrity-indicators.org/>> und OECD, Government at a Glance 2023, N/A not available; N/P not provided

D) Wahrnehmung von Korruption bei Amtsträgerinnen und -trägern

Die OECD Trust Survey bietet einen weiteren spezifischen Einblick in die Korruptionswahrnehmung der Bevölkerung bei Amtsträgerinnen und Amtsträgern. Dies ist in der Form einzigartig, da die anderen genannten Korruptionsindikatoren von *Transparency International*, Eurobarometer und Weltbank nicht ausschließlich auf den öffentlichen Sektor und Amtsträgerinnen und Amtsträger referenzieren.

Konkret geht es um die Frage, für wie wahrscheinlich die Bevölkerung eines Landes es hält, dass gewählte oder ernannte Amtsträgerinnen und Amtsträger einen politischen Gefallen im Austausch für einen gut bezahlten Job in der privaten Wirtschaft erweisen würden. Abbildung 4 zeigt den Prozentsatz der Bevölkerung, der es für wahrscheinlich hält, dass dieses Korruptionsangebot von den Amtsträgerinnen und Amtsträgern angenommen wird. Im OECD-Durchschnitt sind dies 47,7 %. Österreich liegt mit 60,4 % fast gleichauf mit dem Vereinigten Königreich (61,6 %) an der negativen Spitze. Aber auch die „besten“ Länder Norwegen und Dänemark weisen Werte von knapp unter 40 % auf. Auch bei der OECD Trust Survey ist darauf hinzuweisen, dass sich viele OECD-Mitglieder nicht an der Erhebung beteiligt haben. Insofern kann es möglich sein, dass der Durchschnittswert von 47,7 % Wahrnehmung von Korruption bei Amtsträgerinnen und Amtsträgern noch steigen könnte.

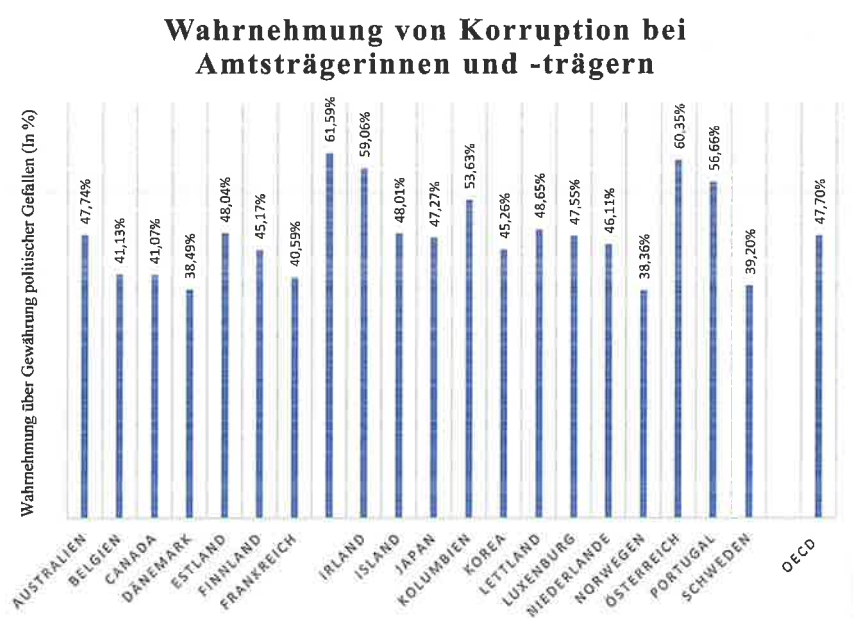


Abbildung 4: Wahrnehmung von Korruption bei Amtsträgerinnen und -trägern

Quelle: OECD Trust Survey (<<http://oe.cd/trust>>)

IV. Group of States Against Corruption (GRECO)

Im Europarat haben Antikorruptionsbestrebungen bereits im Jahr 1981 begonnen, als der Ministerrat die „*Recommendation on Economic Crime*“¹⁹ verabschiedet hat. Für den öffentlichen Sektor von besonderer Bedeutung ist die Staatengruppe gegen Korruption (GRECO), welche 1999 vom Europarat gegründet wurde. Sie überwacht die Einhaltung von Antikorruptionsstandards in den jeweiligen Mitgliedsstaaten. GRECO monitort im Rahmen von horizontalen Evaluierungsrunden alle Mitglieder und spricht Empfehlungen für gesetzgeberische, institutionelle und praktische Reformen aus und überprüft durch Compliance-Verfahren die Umsetzung der Empfehlungen in den Mitgliedstaaten.

Diese Evaluierungs- und Compliance-Verfahren werden in *Peer-Reviews* durch gegenseitige Bewertungen der Mitglieder durchgeführt.²⁰ Darüber hinaus bietet GRECO auch eine wichtige Plattform für den Austausch zwischen Praktikerinnen und Praktikern bei der Prävention und Aufdeckung von Korruption.

Die bisher fünf Evaluierungsrunden befassten sich mit:

1. 2000–2002: Nationale Stellen zur Korruptionsprävention und -bekämpfung, Immunität von Amtsträgerinnen und Amtsträgern;
2. 2003–2006: Umgang mit Korruptionserlösen, Korruption in der öffentlichen Verwaltung, Juristische Personen und Korruption;
3. 2007–2011: Straftatbestände, Transparenz der Parteienfinanzierung;
4. 2016–2022: Korruptionsprävention bei Abgeordneten, Richterinnen und Richtern sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälten;
5. 2022-offen: Verhinderung von Korruption und Förderung von Integrität bei Zentralregierungen (obersten Exekutivfunktionen) und bei Strafverfolgungsbehörden.

Vor allem die zweite Evaluierungsrunde war für die Erstellung des Verhaltenskodex für die öffentlich Bediensteten in Österreich von besonderer Bedeutung. So stellt der Evaluierungsbericht Österreich fest: „*Derzeit wird an einem speziellen Verhaltenskodex gearbeitet, der alle umfassen soll, die im öffentlichen Bereich (Bundes-, Landes- und*

19 Council of Europe, Recommendation No. R (81) 12 of the Committee of Ministers to Member States on Economic Crime (1981).

20 Council of Europe, About Greco – Historical Background; <<https://www.coe.int/en/web/greco/about-us/background>> (24.7.2023).

Gemeindeebene) arbeiten, aber es gibt noch keine allgemeinen Anti-Korruptions-Maßnahmen oder Programme als solche für das gesamte Land. In gewissen Bundesländern wie Wien und in gewissen Bereichen des öffentlichen Dienstes, welche als anfällig für Korruption gesehen werden (Inneres, Polizei, Finanzen), wurden spezielle Programme umgesetzt und besondere Behörden eingerichtet, um Korruption zu verhindern und zu bekämpfen.“²¹

V. Vereinte Nationen

Zentrales Element der Korruptionsprävention im Rahmen der Vereinten Nationen ist die UN-Konvention gegen Korruption (UNCAC), welche von Österreich 2006 ratifiziert wurde.²² Das Übereinkommen umfasst fünf Bereiche: Präventivmaßnahmen, Strafverfolgung und Strafvollzug, internationale Zusammenarbeit, Einziehung von Vermögenswerten sowie technische Hilfe und Informationsaustausch. Es deckt verschiedene Formen der Korruption ab, wie Bestechung, missbräuchliche Einflussnahme, Amtsmissbrauch und verschiedene Korruptionshandlungen im privaten Sektor.

Das Übereinkommen gegen Korruption umfasst explizit Verhaltenskodizes für Amtsträgerinnen und Amtsträger. Artikel 8 Abs 2 legt fest, dass jeder Vertragsstaat bestrebt ist, innerhalb seiner eigenen Institutionen und in seiner Rechtsordnung Verhaltenskodizes oder Verhaltensnormen für die korrekte, den Begriffen der guten Sitte entsprechende und ordnungsgemäße Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben anzuwenden. Dabei gilt es die Integrität, Ehrlichkeit und Verantwortlichkeit in den Reihen der Amtsträgerinnen und Amtsträger zu fördern. Des Weiteren haben Amtsträgerinnen und Amtsträger Erklärungen abzugeben über Nebentätigkeiten, Beschäftigungsverhältnisse, Kapitalanlagen, Vermögenswerte und erhebliche Geschenke oder Vergünstigungen, die in Bezug auf ihre Aufgaben als Amtsträgerinnen und Amtsträger zu einem Interessenkonflikt führen können. Außerdem sind Regelungen vorzusehen, die es Amtsträgerinnen und Amtsträgern erleichtern, den zuständigen Behörden Korruptionshandlungen zu melden.

Die UN-Konvention gegen Korruption sowie die GRECO-Evaluierungen waren ausschlaggebend für die Ausarbeitung des österreichischen

21 GRECO, Gemeinsame erste und zweite Evaluierungsrunde, Evaluierungsbericht Österreich, Greco Eval I-II Rep (2007) 2E, 37.

22 BGBl III 47/2006.

Verhaltenskodex für die Beschäftigten des öffentlichen Sektors. Unter anderem führten diese internationalen Verpflichtungen zur Aufnahme eines entsprechenden Arbeitsauftrags in das Regierungsprogramm für die XXIII. Gesetzgebungsperiode: *„Die neue österreichische Bundesregierung beabsichtigt im Zuge der Bemühungen um eine Reform der staatlichen Verwaltung Maßnahmen zu ergreifen, die einem Entstehen von Korruption entgegenwirken. In diesem Zusammenhang wird ein Code of conduct ressortübergreifend und in Abstimmung mit den anderen Gebietskörperschaften erarbeitet.“*²³

VI. Verhaltenskodizes als Instrument des Compliance-Managements

Im Bericht „Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien“ verweist der österreichische Rechnungshof in den Schlussfolgerungen auf die Wichtigkeit von Compliance-Management im öffentlichen Sektor: *„Es sollten, unter Berücksichtigung der im Bericht getätigten Feststellungen und Empfehlungen, Compliance-Systeme eingerichtet werden, die auf die Besonderheiten der verschiedenen Ressorts Rücksicht nehmen.“*²⁴

Compliance bedeutet „Regelkonformität“. Dies umfasst die Einhaltung von Gesetzen, geht aber noch darüber hinaus und fordert das Aufstellen, Überwachen und Einhalten interner Richtlinien und freiwilliger Kodizes. Als Compliance-Management werden alle Maßnahmen einer Organisation bezeichnet, um Regelkonformität sicherzustellen.

Verhaltenskodizes stellen ein wichtiges Instrument des Compliance-Managements insbesondere im öffentlichen Sektor dar. Im Zuge der Erstellung des ersten gebietskörperschaftenübergreifenden Verhaltenskodex Österreichs *„Die Verantwortung liegt bei mir – Eine Frage der Ethik“* für die Beschäftigten des öffentlichen Sektors in Österreich²⁵ hat das KDZ-Zentrum für Verwaltungsforschung eine Übersicht von internationalen Verhaltenskodizes erstellt.²⁶ Dabei zeigte sich, dass

23 Bundeskanzleramt, Rundschreiben „Verhaltenskodex zur Korruptionsprävention“, GZ 920.063/0046-III/1/2008.

24 Rechnungshof Österreich, Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien, Reihe Bund 2017/8, 100.

25 BMKÖS, Die Verantwortung liegt bei mir – Eine Frage der Ethik, 2023; abrufbar unter <https://oeffentlicherdienst.gv.at/wp-content/uploads/2022/12/Verhaltenskodex_zur_Korruptionspraevention_im_oeffentlichen_Dienst.pdf>.

26 Prorok, Codes of Conduct – Ein internationaler Vergleich, KDZ-Zentrum für Verwaltungsforschung (2007).

Verhaltenskodizes, welche tätigkeitsspezifische, alltagstaugliche Handlungsanleitungen für die Arbeit von Bediensteten der öffentlichen Verwaltung festlegen, seit den 1990er-Jahren zu finden sind. Meist handelt es sich dabei um die Zusammenführung von generellen ethischen Leitlinien und spezifischen Verhaltensvorgaben zur Korruptionsprävention.

Besonders interessant ist die unterschiedliche Fokussierung auf Ethik oder Korruptionsprävention in den Verhaltenskodizes. So nehmen ethische Standards wie Integrität, Bürgerinnen- und Bürgerorientierung oder Transparenz in Verhaltenskodizes im angelsächsischen Raum (Kanada, Australien, Neuseeland) eine zentrale Position ein. Diese können als „werteorientierte“ Kodizes bezeichnet werden.

Im Gegensatz dazu verzichteten die untersuchten Verhaltenskodizes aus Europa weitgehend auf die Auseinandersetzung mit ethischen Standards und listeten teilweise sehr detailliert die Pflichten und Anweisungen für die Bediensteten der öffentlichen Verwaltung auf. Diese Kodizes ähneln Gesetzestexten und können als „normative“ *Codes of Conduct* bezeichnet werden.²⁷ Ein wichtiges Merkmal dieser Verhaltenskodizes ist die eindeutige Fokussierung auf das Thema „Korruption“ bzw. „Korruptionsbekämpfung“. Hauptsächlich handelt es sich dabei um die Themen „Geschenkannahme“, „Nebenbeschäftigung“, „Befangenheit“ und „Verschwiegenheit“.

Eine aktuelle Recherche von ausgewählten Verhaltenskodizes im öffentlichen Sektor zeigt ein differenziertes Bild. Mittlerweile findet sich auch in den europäischen Verhaltenskodizes eine Mischung aus ethischen Vorgaben und konkreten Vorgaben zur Korruptionsprävention bzw zum Umgang mit Interessenkonflikten. Folgende Kodizes wurden in der Recherche herangezogen:

27 Prorok, *Codes of Conduct* 14.

Land	Titel des Kodex	Erscheinungsjahr
Deutschland	Bundesministerium des Innern: Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung ²⁸	2004, aktualisiert 2012
Europäisches Parlament	Leitfaden für die Pflichten der Beamten und Bediensteten des Europäischen Parlaments ²⁹	2008
Finnland	Ministry for Foreign Affairs – Ethical Code of Conduct of the Ministry for Foreign Affairs for Development Cooperation carried out with the Government Support ³⁰	2020
Norwegen	Ethical Guidelines for the Public Service – The Ministry of Modernisation ³¹	2005
Österreich	Die VerANTWORTung liegt bei mir: Verhaltenskodex zur Korruptionsprävention im Öffentlichen Dienst – Eine Frage der Ethik	2020

Abbildung 5: Auswahl an Verhaltenskodizes im öffentlichen Sektor in Europa

Quelle: eigene Zusammenstellung

A) Österreich: Die VerANTWORTung liegt bei mir: Verhaltenskodex zur Korruptionsprävention im Öffentlichen Dienst – Eine Frage der Ethik (2020)

Der Österreichische Verhaltenskodex wurde erstmals 2007 veröffentlicht und liegt derzeit in der Version 2020 vor. Er gliedert sich in die sechs Kapitel „Allgemeine Verhaltensgrundsätze leben“, „Vorsicht bei Geschenken und sonstigen Vorteilen“, „Interessenkonflikte vermeiden“, „Geheimhaltungspflichten und der Umgang mit Daten“, „Führungsverantwortung tragen“ und „Organisationsverantwortung wahrnehmen“. Diese werden in kurzen Beschreibungen, Anleitungen und Beispielen praxisorientiert vorgestellt, was den Verhaltenskodex für die Leserinnen und Leser praxisnah und verständlich macht.

28 Abrufbar unter <https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwwbund_30072004_O4634140151.htm> (21.7.2023).

29 Abrufbar unter <https://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/406411_DE.pdf> (21.7.2023).

30 Abrufbar unter <<https://finlandabroad.fi/documents/384951/0/3.+Ethical+Code+of+Conduct+for+INGOs+2020.pdf/a52b679b-09f1-23bd-14b2-b852d2d75323?t=1655896434470>> (21.7.2023).

31 Abrufbar unter <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/fad/bro/2005/0001/ddd/pdfv/281750-etiske_retningslinjer_engelsk_revidert.pdf> (21.7.2023).

B) Deutschland: Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung (2004)

Beim Verhaltenskodex aus Deutschland handelt es sich um eine Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung. Diese ist in der aktualisierten Fassung aus 2012 in 16 kurze Abschnitte gegliedert. Auffällig sind die normativen Formulierungen mit strikten Vorgaben zu potentiellen Interessenkonflikten. Als Anlage verweist die Richtlinie auf einen kurzen Verhaltenskodex, welcher neun Punkte wie Vorbildfunktion, Aufklärung, Überprüfung und Transparenz der Arbeit umfasst.

C) Norwegen: Ethical Guidelines for the Public Service – The Ministry of Modernisation (2005)

Norwegen hat 2005 ethische Richtlinien für den öffentlichen Sektor entwickelt. Die fünf Kapitel stellen Werte wie Loyalität, Transparenz, Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger und Objektivität in den Vordergrund. Die *Ethical Guidelines* schaffen generelle Rahmenbedingungen und verzichten auf detaillierte Regelungen. Die Institutionen sind angehalten auf Basis der ethischen Richtlinien konkrete Maßnahmen zu entwickeln.

D) Finnland: Ethical Code of Conduct of the Ministry for Foreign Affairs for Development Cooperation carried out with the Government Support (2020)

Das Außenministerium Finnlands hat den Verhaltenskodex 2020 veröffentlicht. Der werteorientierte Ansatz will ethische Standards in Bereichen wie Herkunft, Religion und Ideologie setzen. Dazu wurden Handlungsvorgaben formuliert. Im Mittelpunkt stehen Nicht-Diskriminierung und die Gleichbehandlung unabhängig von Nationalität, Religion oder anderer Merkmale.

E) Europäisches Parlament: Leitfaden für die Pflichten der Beamten und Bediensteten des Europäischen Parlaments (2008)

Der Leitfaden für Beamtinnen und Beamte sowie Bedienstete des Europäischen Parlaments gliedert sich in drei Kapitel und die Schlussfolgerung. Hier werden allgemeine Pflichten, wie die Unabhängigkeit, die

Nicht-Annahme von Belohnungen und Geschenken oder die Geheimhaltungspflicht beschrieben. Des Weiteren sind Dienstpflichten formuliert wie die Verfügbarkeit, Achtung der Kolleginnen und Kollegen und die Wahrnehmung von Verantwortung. Im Abschnitt „Beziehungen zu den Bürgern“ wird die Transparenz der Verwaltung und die Sammlung von Daten geregelt. Der Leitfaden orientiert sich an den gesetzlichen Vorgaben und fasst diese übersichtlich zusammen.

VII. Schlussfolgerungen

Die internationalen Vorgaben von UNO, OECD, Europarat und Europäischer Union haben in Österreich die Bemühungen zur Korruptionsprävention in den letzten 20 Jahren deutlich stimuliert und beeinflusst. Mit den seit 2020 jährlich veröffentlichten „Rule of Law“-Reports hat die Europäische Union als relativ neue Akteurin eine sehr wichtige Rolle im „internationalen“ Feld der Korruptionsprävention übernommen.

Insgesamt zeigt sich, dass die internationalen Vorgaben die Entwicklung von Verhaltenskodizes als eine relevante Maßnahme des Compliance-Managements im öffentlichen Sektor forciert haben. In Österreich waren die Evaluierungen von GRECO und die UN-Konvention gegen Korruption (UNCAC) direkte Auslöser für die Ausarbeitung des gebietskörperschaftenübergreifenden Verhaltenskodex „Die Verantwortung liegt bei mir“.³²

Bei den Vergleichen von Verhaltenskodizes verschiedener Länder ist in Europa eine Entwicklung von rein „normativen“ Kodizes zu mehr „werteorientierten“ *Codes of Conduct* festzustellen. Diese bauen auf einem Set von wichtigen Werten wie Transparenz und Bürgerinnen- und Bürgerorientierung auf und gehen dann erklärend und mit konkreten Handlungsvorschlägen auf den Umgang mit Interessenkonflikten ein. Die rein normative Aufzählung von Verboten und Dienstpflichten tritt in den Hintergrund. Das Sensibilisieren für Korruptionsvermeidung im dienstlichen Alltag sowie einfache Handlungsanleitungen stehen dabei im Vordergrund.

32 BMKÖS, Die Verantwortung liegt bei mir – Eine Frage der Ethik, 2023; abrufbar unter <https://oeffentlicherdienst.gv.at/wp-content/uploads/2022/12/Verhaltenskodex_zur_Korruptionspraevention_im_oeffentlichen_Dienst.pdf>.

Verzeichnis der Autorinnen, Autoren sowie der Herausgeber

Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger, Universitätsprofessor am Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre der Universität Innsbruck; Direktor des Instituts für Föderalismus, Innsbruck; Mitglied des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein.

MMag. Dr. Mathias Eller, Institut für Föderalismus, Innsbruck.

Mag. Viktor Falschlehner, Amt der NÖ Landesregierung, Abteilung Landesamtsdirektion, Bereich Revision und Compliance.

Ana Tereza Fernandes, PhD, Institut für Politikwissenschaft der Universität Innsbruck (bis Ende 2023).

Mag.^a Susanne Frei, Amt der Vorarlberger Landesregierung, Abteilung Personal.

Bettina Gollner, Amt der Tiroler Landesregierung, Sachgebiet Innenrevision und IT.

Mag.^a Martina Gruber, Amt der Salzburger Landesregierung, Landesamtsdirektion – Fachgruppe Personal, Allgemeines Personalwesen und Einzelpersonalangelegenheiten, Compliance-Beauftragte.

Mag. Johannes Gsellmann, Bundesministerium für Inneres, Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung, Abt. 2/Ref. 2.1/ Prävention und Ursachenforschung.

Mag. Klemens Gundacker, MBA, Amt der NÖ Landesregierung, Abteilung Landesamtsdirektion, Bereichsleiter Revision und Compliance.

Mag.^a Julia Gundacker, Amt der NÖ Landesregierung, Abteilung Landesamtsdirektion, Bereich Revision und Compliance.

Mag.^a Ulrike Huemer, Magistratsdirektorin der Stadt Linz.

Univ.-Prof. Mag. Dr. Marcelo Jenny, Universitätsprofessor und stellvertretender Institutsleiter am Institut für Politikwissenschaft, Innsbruck.

Patricia Kandler, Msc, Amt der Tiroler Landesregierung, Sachgebiet Innenrevision und IT.

Mag.^a Irina Kapavik, Amt der Tiroler Landesregierung, Sachgebiet Innenrevision und IT.

Dr. Christian Manquet, Vizepräsident der GRECO Staatengruppe des Europarats gegen Korruption; Vorsitzender des Koordinationsgremiums zur Korruptionsbekämpfung; Leiter der Sektion IV/Strafrecht (bis Ende Jänner 2024).

Mag. Thomas Prorok, Geschäftsführer des Zentrums für Verwaltungsforschung (KDZ) in Wien.

Dr. Claudia Reith, LLB.oec., Amt der Salzburger Landesregierung, Landesamtsdirektion – Fachgruppe Personal, Allgemeines Personalwesen und Einzelpersonalangelegenheiten, Compliance-Beauftragte.

Univ.-Prof. i.R. Dr. Andreas Scheil, Institut für Strafrecht, Strafprozessrecht und Kriminologie, Universität Innsbruck.

MMag.^a Isabella Spazierner-Vlaschitz, Amt der Burgenländischen Landesregierung, Landesamtsdirektion, Interne Revision und Compliance.

Dr. Wolfgang Steiner, Landtagsdirektor des Oberösterreichischen Landtags; Leiter der Direktion Verfassungsdienst, Amt der Oberösterreichischen Landesregierung, Linz; Honorarprofessor für Öffentliches Recht an der Johannes Kepler Universität – JKU Linz.

Mag.^a Dr.ⁱⁿ Sonja Tiefenthaller, Direktion Verfassungsdienst, Amt der Oberösterreichischen Landesregierung, Linz.

Mag. Dr. Robert Tschuschnig, Amt der Steiermärkischen Landesregierung, Abteilung 3 Verfassung und Inneres, Fachabteilung Verfassungsdienst.

Prof. Dr. Sebastian Wolf, Universitätsprofessor an der MSB Medical School Berlin, Hochschule für Gesundheit und Medizin.

SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTS FÜR FÖDERALISMUS

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation. 1976. ISBN 3-7003-0479-X (€ 7,21)
- Bd. 2 **Theo Öhlinger**, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität. 1976. ISBN 3-7003-0129-4 (€ 4,94)
- Bd. 3 **Felix Ermacora**, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. 1976. ISBN 3-7003-0144-8 (vergriffen)
- Bd. 4 **Peter Pernthaler**, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977. ISBN 3-7003-0478-X (vergriffen)
- Bd. 5 **Martin Usteri**, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat. 1977. ISBN 3-7003-0482-X (vergriffen)
- Bd. 6 **Fried Esterbauer/Guy Heraud/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. 1977. ISBN 3-7003-0161-8 (vergriffen)
- Bd. 7 **Manfried Gantner**, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und Gemeinden. 1978. ISBN 3-7003-0181-2 (vergriffen)
- Bd. 8 **Siegbert Morscher**, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer. 1978. ISBN 3-7003-0182-0 (€ 17,44)
- Bd. 9 **Theo Öhlinger**, Verträge im Bundesstaat. 1978. ISBN 3-7003-0183-9 (vergriffen)
- Bd. 10 **Erich Thöni**, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich. 1978. ISBN 3-7003-0184-7 (vergriffen)
- Bd. 11 **Georg Schmitz**, Der Landesamtsdirektor. 1978. ISBN 3-7003-0203-7 (vergriffen)
- Bd. 12 **Felix Ermacora**, Die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG. 1979. ISBN 3-7003-0214-2 (€ 7,99)
- Bd. 13 **Peter Pernthaler/Karl Weber**, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich. 1979. ISBN 3-7003-0215-0 (€ 12,21)
- Bd. 14 **Peter Pernthaler**, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. Eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates. 1979. ISBN 3-7003-0226-6 (€ 21,66)
- Bd. 15 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden. 1980. ISBN 3-7003-0245-2 (€ 14,39)
- Bd. 16 **Peter Häberle**, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat. 1980. ISBN 3-7003-0247-9 (vergriffen)
- Bd. 17 **Bernd-Christian Funk**, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung. 1980. ISBN 3-7003-0250-9 (vergriffen)

- Bd. 18 **Karl Weber**, Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich. 1980. ISBN 3-7003-0251-7 (vergriffen)
- Bd. 19 **Peter Pernthaler**, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer. 1980. ISBN 3-7003-0252-5 (€ 28,34)
- Bd. 20 **Wilhelm Kundratitz** (Herausgeber), Staat, Recht, Politik. Eine Befragung Jugendlicher zum Bildungshintergrund. 1981. ISBN 3-7003-0270-3 (€ 20,35)
- Bd. 21 **Siegbert Morscher**, Land und Provinz. Vergleich der Befugnisse der autonomen Provinz Bozen mit den Kompetenzen der österreichischen Bundesländer. 1981. ISBN 3-7003-0282-7 (vergriffen)
- Bd. 22 **Wolfgang Pesendorfer**, Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung. 1981. ISBN 3-7003-0299-1 (vergriffen)
- Bd. 23 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Dezentralisation und Selbstorganisation. Theoretische Probleme und praktische Erfahrungen. 1982. ISBN 3-7003-0308-4 (€ 24,20)
- Bd. 24 **Theo Öhlinger**, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0320-3 (€ 13,44)
- Bd. 25 **Harald Stolzlechner**, Republik – Bund – Land. Fragen der Vermögensaufteilung in einem Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0318-1 (€ 14,39)
- Bd. 26 **Peter Pernthaler/Irmgard Kathrein/Karl Weber**, Der Föderalismus im Alpenraum. Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und Harmonisierung im Sinne eines alpenregionalen Leitbildes. 1982. ISBN 3-7003-0341-6 (€ 49,42)
- Bd. 27 **Peter Pernthaler**, Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts. 1982. ISBN 3-7003-0347-5 (€ 11,63)
- Bd. 28 **Peter Pernthaler/Karl Weber**, Landesbürgerschaft und Bundesstaat. Der Status des Landesbürgers als Kriterium des Bundesstaates und Maßstab der Demokratie in den Ländern. 1983. ISBN 3-7003-0364-5 (€ 20,35)
- Bd. 29 **Irmgard Kathrein**, Der Bundesrat in der Ersten Republik. Studie über die Entstehung und die Tätigkeit des Bundesrates der Republik Österreich. 1983. ISBN 3-7003-0365-3 (€ 14,54)
- Bd. 30 **Richard Schmidjell/Karl Fink/Werner Plunger/Hans Moser**, Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer. 1983. ISBN 3-7003-0524-9 (vergriffen)
- Bd. 31 **Siegbert Morscher** (Herausgeber), Föderalistische Sozialpolitik. 1983. ISBN 3-7003-0519-2 (vergriffen)
- Bd. 32 **Josef Werndl**, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Ihre Ausgangslage, Entwicklung und Bedeutungsverschiebung auf der Grundlage des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920. 1984. ISBN 3-7003-0566-4 (€ 26,96)
- Bd. 33 **Peter Pernthaler**, Österreichische Finanzverfassung. Theorie – Praxis – Reform. 1984. ISBN 3-7003-0606-7 (€ 33,07)
- Bd. 34 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Die Rolle der Länder in der Umfassenden Landesverteidigung. 1984. ISBN 3-7003-0607-5 (vergriffen)

- Bd. 35 **Christian Smekal/Manfried Gantner**, Die längerfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft in Österreich im Zeitraum 1950–1983. 1985. ISBN 3-7003-0608-3 (vergriffen)
- Bd. 36 **Georg Schmitz**, Die Anfänge des Parlamentarismus in Niederösterreich. Landesordnung und Selbstregierung 1861 – 1873. 1985. ISBN 3-7003-0636-9 (€ 47,96)
- Bd. 37 **Bernd Stampfer**, Recht der Abfallwirtschaft in Österreich. Analysen einer komplexen Verwaltungsaufgabe zwischen Bund und Ländern. 1986. ISBN 3-7003-0687-3 (vergriffen)
- Bd. 38 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Verwaltungsrechtspflege als wirksamer Schutz der Menschenrechte. 1986. ISBN 3-7003-0685-7 (vergriffen)
- Bd. 39 **Siegbert Morscher**, Die Gewerbekompetenz des Bundes. 1987. ISBN 3-7003-0810-1 (€ 23,26)
- Bd. 40 **Peter Pernthaler**, Zivilrechtswesen und Landeskompentenz. 1987. ISBN 3-7003-0723-3 (vergriffen)
- Bd. 41 **Karl Weber**, Die mittelbare Bundesverwaltung. 1987. ISBN 3-7003-0738-1 (€ 59,59)
- Bd. 42 **Klaus Berchtold**, Die Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956. 1988. ISBN 3-7003-0752-7 (€ 20,35)
- Bd. 43 **Peter Pernthaler**, Föderalistische Bedeutung der Landes-Hypothekenbanken. 1988. ISBN 3-7003-0781-1 (vergriffen)
- Bd. 44 **Stefan Huber/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive. 1988. ISBN 3-7003-0763-2 (vergriffen)
- Bd. 45 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Kulturpolitik. 1988. ISBN 3-7003-0798-5 (€ 18,17)
- Bd. 46 **Peter Pernthaler**, Kompetenzverteilung in der Krise. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich. 1989. ISBN 3-7003-0811-6 (€ 24,71)
- Bd. 47 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs. 1989. ISBN 3-7003-0848-5 (€ 21,08)
- Bd. 48 **Wolfgang Burtcher**, EG-Beitritt und Föderalismus. Folgen einer EG-Mitgliedschaft für die bundesstaatliche Ordnung Österreichs. 1990. ISBN 3-7003-0864-7 (vergriffen)
- Bd. 49 **Fried Esterbauer/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Europäischer Regionalismus am Wendepunkt - Bilanz und Ausblick. 1991. ISBN 3-7003-0907-4 (€ 23,98)
- Bd. 50 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Außenpolitik der Gliedstaaten und Regionen. 1991. ISBN 3-7003-0930-9 (€ 23,26)
- Bd. 51 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Neue Wege der Föderalismusreform. 1992. ISBN 3-7003-0949-X (€ 23,26)
- Bd. 52 **Bernd-Christian Funk/Joseph Marko/Peter Pernthaler**, Die innerstaatliche Umsetzung der Vergaberichtlinien der EG., 1992. ISBN 3-7003-0974-0 (vergriffen)
- Bd. 53 **Peter Pernthaler**, Das Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration. 1992. ISBN 3-7003-0976-7 (€ 15,26)

- Bd. 54 **Stefan Hammer**, Länderstaatsverträge. Zugleich ein Beitrag zur Selbständigkeit der Länder im Bundesstaat. 1992. ISBN 3-7003-0984-8 (€ 31,61)
- Bd. 55 **Peter Pernthaler**, Der differenzierte Bundesstaat. Theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche in der Reform des österreichischen Bundesstaates. 1992. ISBN 3-7003-0988-0 (vergriffen)
- Bd. 56 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Unabhängige Verwaltungssenate und Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1993. ISBN 3-7003-1011-0 (€ 42,44)
- Bd. 57 **Heinz Schäffer/Harald Stolzlechner** (Herausgeber), Reformbestrebungen im Österreichischen Bundesstaatssystem. 1993. ISBN 3-7003-1015-3 (€ 17,49)
- Bd. 58 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Raumordnung – eine europäische Herausforderung. 1994. ISBN 3-7003-1041-2 (€ 15,99)
- Bd. 59 **Gerhard Thurner**, Der Bundesstaat in der neueren Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes unter besonderer Berücksichtigung der Kompetenzverteilung. 1994. ISBN 3-7003-1042-0 (€ 35,61)
- Bd. 60 **Michael Morass**, Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union. Strukturelle Entwicklung und Perspektiven der Interessenvermittlung österreichischer und deutscher Landesakteure im Rahmen der Europäischen Integration. 1994. ISBN 3-7003-1048-X (€ 37,79)
- Bd. 61 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Reform der föderalistischen Finanzordnung. 1994. ISBN 3-7003-1075-7 (€ 23,26)
- Bd. 62 **Karl Weber/Martin Schlag**, Sicherheitspolizei und Föderalismus. Eine Untersuchung über die Organisation der Sicherheitsverwaltung in Österreich. 1995. ISBN 3-7003-1082-X (€ 23,26)
- Bd. 63 **Peter Bußjäger**, Die Naturschutzkompetenzen der Länder. 1995. ISBN 3-7003-1084-6 (€ 23,26)
- Bd. 64 **Klaus Eisterer**, Die Schweiz als Partner. Zum eigenständigen Außenhandel der Bundesländer Vorarlberg und Tirol mit der Eidgenossenschaft 1945–1947. 1995. ISBN 3-7003-1116-8 (€ 13,08)
- Bd. 65 **Peter Pernthaler/Georg Lukasser/Irmgard Rath-Kathrein**, Gewerbe – Landwirtschaft – Veranstaltungswesen. Drei Fallstudien zur Abgrenzung der Bundes- und Landeskompetenzen im Wirtschafts- und Berufsvertretungsrecht. 1996. ISBN 3-7003-1135-4 (€ 20,35)
- Bd. 66 **Fritz Staudigl/Renate Fischler** (Herausgeber), Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß. 1996. ISBN 3-7003-1162-1 (€ 13,44)
- Bd. 67 **Karl Weber/Irmgard Rath-Kathrein** (Herausgeber), Neue Wege der Allgemeinen Staatslehre. 1996. ISBN 3-7003-1167-2 (€ 20,35)
- Bd. 68 **Peter Pernthaler**, Kammern im Bundesstaat. Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Gesichtspunkte einer stärkeren Föderalisierung der Kammern in Österreich. 1996. ISBN 3-7003-1170-2 (€ 16,42)
- Bd. 69 **Fridolin Zanon**, Das 2. Verstaatlichungsgesetz 1947 im Lichte der europarechtlichen Entwicklung. 1996. ISBN 3-7003-1171-0 (€ 15,99)

- Bd. 70 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Bundesstaatsreform als Instrument der Verwaltungsreform und des europäischen Föderalismus. 1997. ISBN 3-7003-1190-7 (€ 31,83)
- Bd. 71 **Josef Unterlechner**, Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungs-Prozeß: Normen – Praxis – Wertung. 1997. ISBN 3-7003-1206-7 (vergriffen)
- Bd. 72 **Sigrid Buchsteiner**, Die Verpflichtung der Gebietskörperschaften zur Tragung ihres Aufwandes. Eine Analyse des bundesstaatlichen Kostenträgungsgrundsatzes und der Kostenregelungskompetenz. 1998. ISBN 3-7003-1218-0 (€ 23,26)
- Bd. 73 **Peter Pernthaler/Nicoletta Bucher/Anna Gamper**, Bibliographie zum österreichischen Bundesstaat und Föderalismus 1998. ISBN 3-7003-1224-5 (€ 27,62)
- Bd. 74 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Das Recht des Wassers in nationaler und internationaler Perspektive. 1998. ISBN 3-7003-1226-1 (€ 27,62)
- Bd. 75 **Peter Bußjäger**, Die Organisationshoheit und Modernisierung der Landesverwaltungen. 1999. ISBN 3-7003-1261-X (€ 45,78)
- Bd. 76 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen des EU-Rechts auf die Länder. 1999. ISBN 3-7003-1209-3 (€ 27,62)
- Bd. 77 **Peter Pernthaler/Helmut Schreiner** (Herausgeber), Die Landesparlamente als Ausdruck der Identität der Länder. 2000. ISBN 3-7003-1320-9 (€ 21,66)
- Bd. 78 **Andreas Rosner**, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder. 2000. ISBN 3-7003-1321-7 (€ 40,70)
- Bd. 79 **Karl Weber/Magdalena Pöschl**, Die Haftung der Länder in der mittelbaren Bundesverwaltung. 2000. ISBN 3-7003-1326-8 (€ 20,35)
- Bd. 80 **Peter Bußjäger**, Die Zustimmungsrechte des Bundesrates. 2001. ISBN 3-7003-1357-8 (€ 20,35)
- Bd. 81 **Sigrid Lebtsch-Buchsteiner**, Die bundesstaatliche Rücksichtnahmepflicht. 2001. ISBN 3-7003-1358-6 (€ 18,89)
- Bd. 82 **Peter Bußjäger/Friedrich Lachmayer** (Herausgeber), Rechtsbereinigung und Landesrechtsdokumentation. 2001. ISBN 3-7003-1361-6 (€ 18,00)
- Bd. 83 **Peter Pernthaler/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Ökonomische Aspekte des Föderalismus. 2001. ISBN 3-7003-1369-1 (€ 21,00)
- Bd. 84 **Peter Bußjäger/Christoph Kleiser** (Herausgeber), Legistik und Gemeinschaftsrecht. 2001. ISBN 3-7003-1370-5 (€ 20,00)
- Bd. 85 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Vollzug von Bundesrecht durch die Länder. 2002. ISBN 3-7003-1401-9 (€ 26,00)
- Bd. 86 **Christian Ranacher**, Die Funktion des Bundes bei der Umsetzung des EU-Rechts durch die Länder. 2002. ISBN 3-7003-1420-5 (€ 49,90)
- Bd. 87 **Stefan Mayer**, Regionale Europapolitik. Die österreichischen Bundesländer und die europäische Integration. Institutionen, Interessendurchsetzung und Diskurs bis 1998. 2002. ISBN 3-7003-1396-9 (€ 47,90)
- Bd. 88 **Harald Stolzlechner**, Zur rechtlichen Behandlung von Sportanlagen. 2002. ISBN 3-7003-1425-6 (€ 10,90)

- Bd. 89 **Peter Bußjäger**, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat. 2003. ISBN 3-7003-1431-0 (vergriffen)
- Bd. 90 **Gernot Meirer**, Die Verbindungsstelle der Bundesländer oder Die gewerkschaftliche Organisation der Länder. 2003. ISBN 3-7003-1435-3 (€ 42,90)
- Bd. 91 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Moderner Staat und innovative Verwaltung. 2003. ISBN 3-7003-1445-0 (€ 21,00)
- Bd. 92 **Peter Bußjäger/Anna Gamper** (editors), The Homogeneity of Democracy, Rights and the Rule of Law in Federal or Confederal Systems. 2003. ISBN 3-7003-1453-1 (€ 24,90)
- Bd. 93 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Föderalistische Lösungen für die Finanzierung des Gesundheitswesens. 2004. ISBN 3-7003-1486-8 (€ 13,90)
- Bd. 94 **Peter Bußjäger/Jürgen Weiss** (Herausgeber), Die Zukunft der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung. 2004. ISBN 3-7003-1487-6 (€ 20,90)
- Bd. 95 **Helmut Kramer**, Ökonomische Aspekte der Bundesstaatsreform. 2004. ISBN 3-7003-1491-4 (vergriffen)
- Bd. 96 **Peter Bußjäger/Rudolf Hrbek** (Herausgeber), Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich. 2005. ISBN 3-7003-1528-3 (vergriffen)
- Bd. 97 **Ulrich Willi**, Die Bundesverfassungskonformität der Vorarlberger „Volksgesetzgebung“, 2005. ISBN 3-7003-1563-5 (€ 22,90)
- Bd. 98 **Anna Gamper/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union. La sussidiarietà applicata: Regioni, Stati, Unione Europea. 2006. ISBN 3-7003-1580-5 (€ 32,90)
- Bd. 99 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Finanzausgleich und Finanzverfassung auf dem Prüfstand. 2006. ISBN 3-7003-1589-9 (€ 20,90)
- Bd.100 **Peter Bußjäger**, Homogenität und Differenz – Grundlegung einer Theorie der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in Österreich vor dem Hintergrund der Europäischen Union. 2006. ISBN 3-7003-1595-3 (€ 32,90)
- Bd.101 **Werner Schroeder/Karl Weber**, Die Kompetenzrechtsreform. Aus österreichischer und europäischer Perspektive. 2006. ISBN 3-7003-1608-9 (€ 29,90)
- Bd.102 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Katastrophenschutz als Aufgabe und Verantwortung im Bundesstaat. 2007. ISBN 978-3-7003-1631-2 (€ 22,90)
- Bd.103 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Beiträge zum Länderparlamentarismus. Zur Arbeit der Landtage. 2007. ISBN 978-3-7003-1632-9 (€ 27,90)
- Bd.104 **Gerhard Lehner**, Länderausgaben. Tendenzen in wichtigen Aufgabenbereichen. 2007. ISBN 978-3-7003-1653-4 (€ 19,90)
- Bd.105 **Stefan Hammer/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Außenbeziehungen der Länder im Bundesstaat. 2007. ISBN 978-3-7003-1668-8 (€ 22,90)
- Bd.106 **Peter Bußjäger/Felix Knüpling** (Herausgeber), Können Verfassungsreformen gelingen? 2008. ISBN 978-3-7003-1671-8 (€ 32,90)

- Bd.107 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Sozialkapital, regionale Identität und Föderalismus. 2008. ISBN 978-3-7003-1675-6 (€ 22,90)
- Bd.108 **Astrid Berger**, Netzwerk Raumplanung – im Spannungsfeld der Kompetenzverteilung. 2008. ISBN 978-3-7003-1685-5 (€ 32,90)
- Bd.109 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Die Zukunft der parlamentarischen Kontrolle. 2009. ISBN 978-3-7003-1708-1 (€ 26,90)
- Bd.110 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Parlamentarische Kontrolle und Ausgliederung. 2009. ISBN 978-3-7003-1738-8 (24,90)
- Bd.111 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Kooperativer Föderalismus in Österreich. Beiträge zur Verflechtung von Bund und Ländern. 2010. ISBN 978-3-7003-1748-7 (€ 27,90)
- Bd.112 **Andreas Rosner/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Im Dienste der Länder – im Interesse des Gesamtstaates. Festschrift 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer. 2011. ISBN 978-3-7003-1787-6 (€ 49,90)
- Bd.113 **Peter Bußjäger/Anna Gamper/Esther Happacher/Jens Woelk** (Herausgeber), Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit (ETVZ): Neue Chancen für die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino. 2011. ISBN 978-3-7003-1811-8 (€ 26,90)
- Bd.114 **Martin C. Wittmann**, Der Senat der Italienischen Republik und der Bundesrat der Republik Österreich. Ein rechts- und politikwissenschaftlicher Vergleich. 2012. ISBN 978-3-7003-1831-6 (€ 58,00)
- Bd.115 **Peter Bußjäger/Niklas Sonntag** (Herausgeber), Gemeindekooperationen. Chancen nutzen – Potenziale erschließen. 2012. ISBN 978-3-7003-1852-1 (€ 20,00)
- Bd.116 **Peter Bußjäger/Christian Gsodam** (Herausgeber), Multi-Level-Governance im Alpenraum – Die Praxis der Zusammenarbeit im Mehrebenensystem. 2013. ISBN 978-3-7003-1853-8 (€ 32,00)
- Bd.117 **Peter Bußjäger/Anna Gamper/Christian Ranacher/Niklas Sonntag** (Herausgeber), Die neuen Landesverwaltungsgerichte. Grundlagen – Organisation – Verfahren. 2013. ISBN 978-3-7003-1879-8 (€ 30,90)
- Bd.118 **Peter Bußjäger/Alexander Balthasar/Niklas Sonntag** (Herausgeber), Direkte Demokratie im Diskurs. Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich. 2014. ISBN 978-3-7003-1897-2 (€ 29,90)
- Bd.119 **Gudrun M. Grabher/Ursula Mathis-Moser** (editors), Regionalism(s). A Variety of Perspectives from Europe and the Americas. 2014. ISBN 978-3-7003-1926-9 (€ 20,00)
- Bd.120 **Martin P. Schennach**, Vom k.k. Ärar zum Bundesschatz? Das Staatsvermögen der Habsburgermonarchie und die Entstehung des österreichischen Bundesstaates. 2015. ISBN 978-3-7003-1936-8 (€ 32,00)
- Bd.121 **Peter Bußjäger/Anna Gamper** (Herausgeber), Demokratische Innovation und Partizipation in der Europaregion. 2015. ISBN 978-3-7003-1949-8 (€ 23,00)
- Bd.122 **Christoph Schramek**, Gerichtsbarkeit im Bundesstaat. Auswirkungen der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 auf die Länder. 2017. ISBN 978-3-7003-1998-6 (€ 24,00)

- Bd.123 **Peter Bußjäger/Anna Gamper/Christian Ranacher** (Herausgeber), Landesverwaltungsgerichtsbarkeit: Funktionsbedingungen und internationaler Vergleich. 2017. ISBN 978-3-7003-2050-0 (€ 25,00)
- Bd.124 **Peter Bußjäger/Christian Gsodam** (Herausgeber), Tourismus und Multi-Level-Governance im Alpenraum. 2017. ISBN 978-3-7003-2059-3 (€ 31,00)
- Bd.125 **Peter Bußjäger/Matthias Germann/Christian Ranacher/Christoph Schramek/Wolfgang Steiner** (Herausgeber), Kontinuität und Wandel. Von „guter Polizey“ zum Bürgerservice – Festschrift 150 Jahre Bezirkshauptmannschaften. 2018. ISBN 978-3-7003-2093-7 (€ 48,00)
- Bd.126 **Peter Bußjäger/Christoph Schramek** (Herausgeber), Die Neuorganisation der Bildungsverwaltung in Österreich. 2018. ISBN 978-3-7003-2097-5 (€ 19,90)
- Bd.127 **Peter Bußjäger/Georg Keuschnigg/Christoph Schramek** (Herausgeber), Raum neu denken. Von der Digitalisierung zur Dezentralisierung. 2019. ISBN 978-3-7003-2168-2 (€ 30,00)
- Bd. 128 **Mathias Eller**, Mehr-Ebenen-Föderalismus in Österreich. Die Funktionen der Gemeinde im Lichte vertikaler Gewaltenteilung und der Bundesstaatlichkeit. 2020. ISBN 978-3-7003-2184-2 (€ 32,00)
- Bd. 129 **Peter Bußjäger/Martin P. Schennach** (Herausgeber), 1919 – Länderkonferenzen und Landesverfassungen. 2020. ISBN 978-3-7003-2181-1 (€ 15,00)
- Bd. 130 **Peter Bußjäger/Renate Fischler/Andreas Greiter** (Herausgeber), Grenzüberschreitendes Naturgefahrenmanagement und regionale Problemlösungsmöglichkeiten – Gestione transfrontaliera del rischio di catastrofi naturali e possibilità di soluzione a livello regionale. 2020. ISBN 978-3-7003-2182-8 (€ 17,50)
- Bd. 131 **Peter Bußjäger/Josef Kronister/Christoph Schramek** (Herausgeber), Herausforderungen der Bezirksverwaltung. 2020. ISBN 978-3-7003-2183-5 (€ 19,90)
- Bd. 132 **Andreas Lopatka**, Die Stellung der österreichischen Bundesländer in der nationalen Rechtsetzung. Systeme. 2020. ISBN 978-3-7003-2132-3 (€ 36,00)
- Bd. 133 **Peter Bußjäger/Christian Gsodam** (Herausgeber), Migration und Europäische Union: Multi-Level-Governance als Lösungsansatz. 2020. ISBN 978-3-7003-2196-5 (€ 34,00)
- Bd. 134 **Nadja Braun Binder/Peter Bußjäger/Mathias Eller** (Herausgeber), Auswirkungen der Digitalisierung auf die Erlassung und Zuordnung behördlicher Entscheidungen. 2021. ISBN 978-3-7003-2207-8 (€ 23,00)
- Bd. 136 **Peter Bußjäger/Mathias Eller** (Herausgeber), Handbuch der österreichischen Finanzverfassung. 2022. ISBN 978-3-7003-2237-5 (€ 39,00)
- Bd. 137 **Alain-G. Gagnon**, Legitimität und Diversität im Föderalismus. Eine Fallstudie am Beispiel Kanadas. 2022. ISBN 978-3-7003-2238-2 (€ 20,00)
- Bd. 138 **Fritz Staudigl/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Von der „Revolution der Provinzen“ zur Zukunft des Alpenraumes. Festschrift 50 Jahre ARGE ALP 1972–2022. 2022. ISBN 978-3-7003-2248-1 (€ 32,00)

Bd. 139 **Peter Bußjäger/Mathias Eller** (Herausgeber), Klimaschutz und Föderalismus.
ISBN 978-3-7003-2303-7 (€ 25,00)

Bd. 140 **Peter Bußjäger/Mathias Eller** (Herausgeber), Compliance und Transparenz –
Korruptionsprävention als Mehr-Ebenen-Aufgabe. 2024. ISBN 978-3-7003-2316-7

SCHRIFTENREIHE VERWALTUNGSRECHT

- Bd. 1 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht I. Das Recht der Grundzusammenlegung, Flurbereinigung und des landwirtschaftlichen Siedlungsverfahrens. 1989. ISBN 3-7003-0809-4 (vergriffen)
- Bd. 2 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht II. Das Recht der Einforstungsrechte (Wald- und Weideservituten) und der agrargemeinschaftlichen Grundstücke. 1991. ISBN 3-7003-0922-8 (vergriffen)
- Bd. 3 **Peter Pernthaler/Evelyn Maria Stefani**, Der autonome Sektor der Sozialpolitik in Vorarlberg. Modell einer Entwicklung des Sozialstaates auf der Grundlage von Subsidiarität und Solidarität. 1990. ISBN 3-7003-0860-4 (€ 19,62)
- Bd. 4 **Günter Reimeir**, Rechtsprobleme der Planung von Einkaufszentren. 1992. ISBN 3-7003-0950-3 (€ 26,16)
- Bd. 5 **Helmut Schwamberger/Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht III. Bringungsrechte. 1993. ISBN 3-7003-0995-3 (vergriffen)
- Bd. 6 **Eugen Kanonier**, Rechtliche Aspekte der Wegefreiheit im Bergland. 1997. ISBN 3-7003-1209-1 (€ 28,34)
- Bd. 7 **Harald Kraft**, Das Vorarlberger Abgabenrecht. Praxiskommentar. Teil I: Abgabenverfahrensrecht. 2001. ISBN 3-7003-1383-7.
Harald Kraft, Das Vorarlberger Abgabenrecht. Praxiskommentar. Teil II: Materielles Abgabenrecht. 2001. ISBN 3-7003-1384-5 (€ 58,--)
- Bd. 8 **Klaus Heißenberger**, Das NÖ Landesgesetzblatt – Ein Modell für eine Konsolidierung von Rechtsvorschriften. 2005. ISBN 3-7003-1537-6 (€ 39,90)
- Bd. 9 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Verwaltungsmodernisierung in den Ländern 2000-2010 – Prozesse und Resultate. 2011. ISBN 978-3-7003-1789-0 (€ 26,90)
- Bd. 10 **Alexander Balthasar/Peter Bußjäger/Manfred Matzka** (Herausgeber), Effiziente Regierungsorganisation. Das Reformvorhaben „Amt der Bundesregierung“ im internationalen Vergleich. 2015. ISBN 978-3-7003-1934-4 (€ 29,90)
- Bd. 11 **Vereinbarungen gemäß Artikel 15a B-VG**. Ein Leitfaden für die Praxis mit Mustern, Textbausteinen und Erläuterungen. 2015. ISBN 978-3-7003-1944-3 (€ 34,90)
- Bd. 12 **Johannes Warner**, Betteln in Tirol. Vom absoluten Verbot bis zum Versuch einer Regulierung. Eine verwaltungs- und verfassungsrechtliche Bestandsaufnahme und Analyse. 2016. ISBN 978-3-7003-1997-9 (€ 24,00)
- Bd. 13 **Maria Bertel/Esther Happacher/Anna Simonati** (Herausgeber), Die transparente Verwaltung in Österreich und Italien. Der Zugang zur Information zwischen Grundsätzen und Anwendung. 2019. ISBN 978-3-7003-2099-9 (€ 19,90)

- Bd. 14 **Christian Warzilek**, Das Dienstrecht der Tiroler Landesbediensteten. Entstehungsprozess und Entwicklungstendenzen. 2019.
ISBN: 978-3-7003-2118-7 (€ 19,90)
- Bd. 15 **Jonas Kaschka**, Waldbetretung und Waldaufenthalt – ein Recht und seine Schranken. 2024. ISBN: 978-3-7003-2314-3. (€ 37,90)

SCHRIFTENREIHE

POLITISCHE BILDUNG

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Föderalismus – Bundesstaat – Europäische Union. 25 Grundsätze. 2000. ISBN 3-7003-1324-1 (€ 10,76)
- Bd. 2 **Peter Bundschuh**, Vergleichende Untersuchung der Organisation und Funktion der 2. Kammer im föderalen System. 2000. ISBN 3-7003-1327-6 (€ 10,76)
- Bd. 3 **Peter Bußjäger**, Föderale und konföderale Systeme im Vergleich: Basisdaten und Grundstrukturen. 2003. ISBN 3-7003-1469-8 (€ 9,90)
- Bd. 4 **Anna Gamper**, Legislative and Executive Governance in Austria. 2004. ISBN 3-7003-1504-X (vergriffen)
- Bd. 5 **Peter Bußjäger/Andreas Rosner**, Mitwirken und Mitgestalten – Europa und die österreichischen Länder. 2005. ISBN 3-7003-1564-3 (€ 12,90)
- Bd. 6 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), 60 Jahre Länderkonferenzen 1945 – Die Länder und die Wiederbegründung der Republik. 2006. ISBN 3-7003-1582-1 (€ 12,90)
- Bd. 7 **Peter Bußjäger/Ferdinand Karlhofer/Günther Pallaver** (Herausgeber), Die Besten im Westen? Die westlichen Bundesländer und ihre Rolle seit 1945. 2008. ISBN 978-3-7003-1703-6 (€ 16,90)
- Bd. 8 **Peter Bußjäger/Günther Pallaver/Ferdinand Karlhofer**, Föderalistisches Bewusstsein in Österreich. Regionale Identitätsbildung und Einstellung der Bevölkerung zum Föderalismus. 2010. ISBN 978-3-7003-1751-7 (€ 9,90)
- Bd. 9 **Herbert Sausgruber**, Verdichtete Erinnerungen. Grundlagen erfolgreicher Gemeinschaften. 2020. ISBN 978-3-7003-2180-4 (€ 12,00)

INSTITUT FÜR FÖDERALISMUS

6020 Innsbruck, Adamgasse 17

Tel. +43 / 512 / 574594, e-mail: institut@foederalismus.at

www.foederalismus.at

Direktor: Univ.-Prof. Dr. Peter BUSSJÄGER

Kuratorium:

Landesamtsdirektor Mag. Werner TROCK, Niederösterreich

Landesamtsdirektor-Stellv. Mag. Gerhard DAFERT, Niederösterreich

Dr. Klaus HEISSENBERGER, Niederösterreich

Dr. Josef GUNDACKER, Niederösterreich

Landesamtsdirektor Mag. Thomas SCHÄFFER, Oberösterreich

Landtagsdirektor Dr. Wolfgang STEINER, Oberösterreich

Landesamtsdirektor-Stellv. Dr. Rudolf Ferdinand WATSCHINGER, Oberösterreich

Dr. Gerald GRABENSTEINER, Oberösterreich

Landesamtsdirektor DDr. Sebastian HUBER, MBA, Salzburg

Dr. Reinhard SCHARFETTER, Salzburg

Dr. Paul SIEBERER, Salzburg

MMag. Dr. Christina BAUER, Salzburg

Landesamtsdirektor Dr. Herbert FORSTER, Tirol

Landesamtsdirektor-Stellv. Mag. Barbara SODER, Tirol

Dr. Christian RANACHER, Tirol

Landtagsdirektor-Stellv. Mag. Renate FISCHLER, Tirol

Landesamtsdirektor Mag. Philipp ABBREDERIS, Vorarlberg

Dr. Matthias GERMANN, Vorarlberg

Landtagsdirektorin Dr. Borghild GOLDGRUBER-REINER, Vorarlberg

Landesamtsdirektor-Stellv. Dr. Brigitte HUTTER, Vorarlberg

Das Institut für Föderalismus ist eine Einrichtung der Länder Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg. Es befasst sich mit der wissenschaftlichen Forschung auf dem Gebiet des Föderalismus, darüber hinaus will es die Verbreitung und Pflege der Idee des Föderalismus in der Bevölkerung fördern.

Zur Erreichung dieser Ziele gibt das Institut eine Schriftenreihe für wissenschaftliche Veröffentlichungen, einen alljährlichen Bericht über den Föderalismus in Österreich sowie eine periodisch erscheinende Föderalismus-Info heraus, veranstaltet Fachtagungen und unterhält eine Dokumentation zum Thema Föderalismus.

